

# wifo Gutachten

Osterreichische  
Staatsanwaltschaft

Subventionen in Österreich

In Auftrag der Staatsanwaltschaft  
Wien

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Österreichische  
Strukturberichterstattung  
Spezialbericht 1985**

**Subventionen in Österreich**

Peter Szopo

**Im Auftrag des Bundesministeriums für  
Finanzen**

Wien 1986



# Subventionen in Österreich

Peter Szopo

Inhalt	Seite
<u>Einleitung</u>	1
1. <u>Die Eignung von Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument</u>	5
2. <u>Was ist eine Subvention? - Anmerkungen zum Subventionsbegriff</u>	11
3. <u>Subventionsstatistiken in Österreich</u>	19
3.1 Der "Subventionsbericht" der österreichischen Bundesregierung	19
3.1.1 Inhalt und Gliederung des "Subventionsberichts"	19
3.1.2 Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Subventionsberichts	23
3.2 Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	26
3.2.1 Inhalt und Gliederung der Subventionsstatistik laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung	26
3.2.2 Anmerkungen zur Weiterentwicklung der Subventionserhebung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	30
4. <u>Die Entwicklung der direkten Subventionen und ihrer Struktur</u>	33
4.1 Die direkten Subventionen laut Subventionsbericht und laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung	33
4.2 Die Struktur der Subventionen nach Empfängern, Wirtschaftssectoren und Aufgabenbereichen	43

5.	<u>Subventionen und Bundeshaushalt</u>	57
5.1	Wie flexibel sind Subventionen?	57
5.2	Die Subventionsintensität öffentlicher Aufgaben	59
5.3	Die Subventionsintensitäten in den Kapiteln des Bundeshaushalts	61
6.	<u>Der Staat als Finanzintermediär und Riskenträger</u>	65
6.1	Subventionen im Rahmen der Finanzierungsfunktion des Staates	65
6.2	Die Finanzierungsausgaben als wirtschaftspolitisches Instrument - Vorteile und Probleme	73
7.	<u>Indirekte (steuerliche) Subventionen</u>	77
7.1	Der Einnahmenausfall durch indirekte Förderungen seit 1978	77
7.2	Zur Entwicklung der steuerlichen und der direkten Investitionsförderung seit 1970	83
8.	<u>Internationale Aspekte der Subventionspolitik</u>	93
8.1	Internationaler Subventionsvergleich	93
8.2	Subventionsbegrenzung und Subventionsabbau auf nationaler und internationaler Ebene	98
8.2.1	Maßnahmen auf nationaler Ebene	98
8.2.2	Subventionsbegrenzung auf internationaler Ebene	102
9.	<u>Zusammenfassung und Schlußfolgerung</u>	105
10.	<u>Literaturhinweise</u>	115
11.	<u>Fußnoten</u>	123

Verzeichnis der Übersichten

	Seite
Übersicht 1: Die Subventionen des Bundes laut Subventionsbericht	34
Übersicht 2: Die Subventionen des Bundessektors laut VGR	37
Übersicht 3: Kapitaltransfers des Bundessektors an Unternehmungen	40
Übersicht 4: VGR-Subventionen nach Subventionsträgern	42
Übersicht 5: Subventionen (laut Subventionsbericht) nach Empfängern	44
Übersicht 6: Die Struktur der Subventionen nach Aufgabenbereichen	46
Übersicht 7: VGR-Subventionen nach "Industrien"	50
Übersicht 8: Subventionsgrade der VGR-Industrien	52
Übersicht 9: VGR-Subventionen je Erwerbstätigen	54
Übersicht 10: Subventionsintensitäten öffentlicher Aufgaben	60
Übersicht 11: Subventionsintensitäten nach Budgetkapiteln	63
Übersicht 12: Finanzierungsausgaben des öffentlichen Sektors	68
Übersicht 13: Finanzierungsausgaben des Bundessektors	69
Übersicht 14: Staatlich geförderte Finanzierung	71
Übersicht 15: Haftungsübernahmen des Bundes	72
Übersicht 16: Haftungsinanspruchnahmen und Rückflüsse	74
Übersicht 17: Indirekte (steuerliche) Subventionen	80
Übersicht 18: Indirekte Subventionen nach empfangenden Sektoren	81
Übersicht 19: Inanspruchnahme steuerlicher Investitions- begünstigungen 1970 bis 1983	85
Übersicht 20: Staatlich geförderte Investitionen	87
Übersicht 21: Die Entwicklung der steuerlichen Investitions- förderung 1970 bis 1981	90
Übersicht 22: Die Entwicklung der direkten Investitions- förderung 1970 bis 1983	91
Übersicht 23: Internationaler Subventionsvergleich	95
Übersicht 24: Veränderung der Subventionsquoten	96

Verzeichnis der Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Subventionen in Prozent des Brutto-Inlandsprodukts	35
Abbildung 2: Geförderte Investitionen	88
Abbildung 3: Direkte und indirekte Investitionsförderung	89
Abbildung 4: Bundessubventionen laut Subventionsbericht in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland	99

## Einleitung

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der staatlichen Subventionspolitik. Diese Themenstellung wirft die Frage auf, aus welchen Gründen es überhaupt von Interesse ist, die Aktivitäten des öffentlichen Sektors im Hinblick auf die Handhabung des Instruments "Subventionen" zu untersuchen, etwa anstelle einer "inhaltlichen", aufgabenorientierten Betrachtungsweise. Die Antwort auf diese Frage liegt in der Vermutung, daß es zwischen Subventionen und anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten systematische Unterschiede gibt, die in der Entwicklung, in der Wirkung und letztlich auch in der öffentlichen Beurteilung der Subventionen zum Ausdruck kommen. Beispiele dafür sind etwa die in jüngster Zeit mehrfach dokumentierte Beobachtung, daß Subventionen mittelfristig rascher wachsen als eine Reihe anderer Aktivitäten des öffentlichen Sektors (vgl. Saunders - Klau, 1985, S.16 für die OECD-Länder insgesamt, sowie Lehner, 1985, S.79, und bereits Wenger, 1973A, S.18, für Österreich), oder die in Anschluß an Hansmeyer (1963) oft vertretene Ansicht, daß Subventionen ein besonders flexibel verwendbares und daher unter politischen Gesichtspunkten besonders vorteilhaftes Instrument sind. Der Umstand, daß in einer Reihe von Ländern eigene amtliche Subventionsstatistiken erhoben bzw. Subventionsberichte publiziert werden (Bundesministerium der Finanzen, 1983, S.51), deutet gleichfalls auf eine gewisse Sonderstellung der Subventionen im Rahmen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums hin.

Auch ordnungspolitische, am marktwirtschaftlichen Charakter westlicher Industriegesellschaften ansetzende Überlegungen weisen den Subventionen eine Sonderstellung zu. Staatliche Subventionen gelten aus dieser Sicht als nicht systemkonforme Eingriffe - als "Ärgernis in der Marktwirtschaft" (Molitor, 1984) -, weil sie den Preismechanismus des Marktes und damit dessen Anreiz- und Sanktionseffekte stören oder gar konterkarieren.



Es mag daher überraschen, daß die Wirtschaftswissenschaften, insbesondere die empirische Wirtschaftsforschung, der Bedeutung der staatlichen Subventionspolitik und dem öffentlichen Interesse an ihr bisher relativ wenig Rechnung getragen haben. Das hängt sicherlich damit zusammen, daß der öffentliche Sektor allgemein erst im letzten Jahrzehnt - im Gefolge der kräftigen Zunahme der Staatsquoten - wieder mehr ins Zentrum der ökonomischen Forschung gerückt ist. Darüber hinaus ist jedoch festzustellen, daß sich die Wirtschaftswissenschaften gerade mit den Subventionen besonders "schwer tun". Das hat zweifellos ökonomisch-theoretische Ursachen, wie sich vor allem anhand des schon vielfach erörterten Problems zeigt, den Forschungsgegenstand "Subventionen" überhaupt richtig abzugrenzen. Es liegt aber vermutlich auch daran, daß Subventionen mehr als andere wirtschaftspolitische Instrumente in einem politischen Zusammenhang zu sehen sind und sich folglich rein ökonomisch ausgerichtete Erklärungsansätze als unzureichend erweisen. Und schließlich dürfte auch die mangelhafte statistische Erfassung der Subventionen - die zumindest teilweise wieder die Folge des unklaren Subventionsbegriffs ist - Forschungen in diesem Bereich nicht ermutigt haben. Es ist daher kein Zufall, wie Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland, aus Kanada und den Vereinigten Staaten zeigen, daß es fast immer exogener Anstöße - parlamentarischer Enqueten, Forschungsaufträge bzw. eigener Forschungsprojekte öffentlicher Stellen - bedurfte, um die Subventionsforschung in diesen Ländern in Gang zu setzen bzw. voranzubringen.

Auch in Österreich wurden die Subventionen der öffentlichen Hand bisher relativ wenig untersucht. Es gibt zwar eine Reihe von Untersuchungen zu einzelnen Aspekten des Förderungswesens<sup>1)</sup>, aber eine umfassende Monographie zu diesem Problemkreis aus ökonomischer Sicht - etwa ein Gegenstück zu Wenger (1973B), wo fast ausschließlich verwaltungsrechtliche Fragen behandelt werden - steht noch aus. Die vorliegende Untersuchung ist ein erster Schritt, um diese Lücke zu schließen. Primäres Untersuchungsziel war es, einen Überblick über den Umfang der staatlichen Subventionen, über ihre Struktur nach Subventionsempfängern, nach

Subventionsinstrumenten, im Hinblick auf wirtschaftspolitische Aufgabenbereiche usw. zu geben. Obwohl es dabei sicherlich nicht möglich war, die Vielzahl methodischer und statistischer Schwierigkeiten zu lösen, vor denen jede empirische Subventionsforschung steht, liefert die Untersuchung doch einige interessante Anhaltspunkte:

- Sie dokumentiert die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der staatlichen Förderungen.
- Sie ermöglicht einen Vergleich zwischen der Subventionspolitik und anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten und gibt somit ein Bild über den längerfristigen Wandel bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
- Sie läßt Rückschlüsse darüber zu, in welcher Weise die Verwendung verschiedener Datenbasen (und damit implizit unterschiedlicher Subventionsbegriffe) die Untersuchungsergebnisse - etwa Aussagen über die Verteilung der Subventionen nach Wirtschaftssektoren - beeinflusst.
- Und schließlich gibt sie - soweit leicht zugängliche Informationen darüber vorliegen - Hinweise auf die Entwicklung der Subventionspolitik in Österreich im Vergleich zu der in anderen OECD-Staaten.

Im einzelnen gliedert sich die Untersuchung in folgende Abschnitte:

Abschnitt 1 gibt einen knappen Überblick über die in der ökonomischen Literatur diskutierten Vor- und Nachteile von Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument.

Abschnitt 2 befaßt sich mit dem Problem, Subventionen aus ökonomischer Sicht zu definieren und damit von anderen Aktivitäten des öffentlichen Sektors abzugrenzen.

Abschnitt 3 stellt die in Österreich verfügbaren Subventionsstatistiken - den Subventionsbericht der Bundesregierung und die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) - dar und regt einige Verbesserungen an.

Abschnitt 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung und Struktur der Subventionen, und zwar sowohl in der Abgrenzung des Subventionsberichts als auch in jener der VGR.

Abschnitt 5 behandelt die Subventionsproblematik unter budgetären Gesichtspunkten. Insbesondere wird die relative Bedeutung der Subventionen in den Aufgabenbereichen des Budgets sowie in den einzelnen Budgetkapiteln dargestellt.

Abschnitt 6 beschäftigt sich mit den Subventionen im Rahmen der Finanzierungsfunktion des Staates und behandelt die Rolle des Staates als Finanzintermediär und Riskenträger.

Abschnitt 7 hat die steuerlichen Förderungen, also Subventionen durch Einnahmenverzicht, zum Gegenstand. Neben einem empirischen Überblick über den Umfang der indirekten Förderungen befaßt sich dieser Abschnitt insbesondere mit der unterschiedlichen Entwicklung der steuerlichen und der direkten Investitionsförderung.

Abschnitt 8 enthält einen internationalen Subventionsvergleich auf der Basis von VGR-Daten. Außerdem wird über die auf nationaler und internationaler Ebene diskutierten bzw. begonnenen Versuche berichtet, Subventionen abzubauen oder zumindest ihr Wachstum zu dämpfen.

Abschnitt 9 schließlich enthält die Zusammenfassung der Untersuchung und einige Schlußfolgerungen.

## 1. Die Eignung von Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument

In der ökonomischen Literatur findet sich eine Vielzahl von - allerdings einander teilweise widersprechenden - Hypothesen über die Eignung von Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument. Den Subventionen werden sowohl im Hinblick auf ihre Handhabung durch die wirtschaftspolitischen Instanzen als auch im Hinblick auf ihre Wirkungen eine Reihe von Besonderheiten - Vor- und Nachteile - gegenüber anderen Instrumenten zugeschrieben. Auf einige der in diesem Zusammenhang genannten Argumente soll im folgenden eingegangen werden.

a) Häufig wird auf die hohe Flexibilität beim Einsatz staatlicher Förderungen hingewiesen (Andel, 1977, S.504-505; Gröbner, 1983, S.104-105). Bei vielen Subventionsformen ist sowohl die Implementation der Förderungen als auch ihre Abwicklung relativ einfach. Überdies sind Subventionen oft Ermessensausgaben und tragen somit - zumindest theoretisch - nicht zur Starrheit der öffentlichen Haushalte bei (in der Praxis kommt es allerdings häufig vor, daß selbst durch Ermessensausgaben, z.B. Förderungen in Form von Zinszuschüssen und Haftungsübernahmen, die künftigen Haushalte belastet und ihre Starrheit erhöht werden). Schließlich sind Subventionen in bezug auf ihre konkrete Ausgestaltung sehr variabel und ermöglichen auf spezifische wirtschaftspolitische Probleme zugeschnittene Eingriffe. Subventionen sind unter diesen Gesichtspunkten das geeignete Instrument um rasch und "punktuell" auf die besonderen Schwierigkeiten eines Wirtschaftssektors, einer Branche und einzelner Produzenten und Konsumenten zu reagieren.

b) Im Zusammenhang mit ihrer unter a) angeführten Flexibilität werden in der Literatur vielfach die politischen Vorzüge von Subventionen betont. "Subventionen als Mittel des wirtschaftspolitischen Kompromisses" lautet die einprägsame Formel von Hansmeyer (1963). Gemeint ist damit die Möglichkeit, von exogenen Schocks oder wirtschaftspo-

litischen Maßnahmen negativ betroffenen Gruppen in der Wirtschaft durch staatliche Förderungen zu helfen und damit politische Konflikte zu vermeiden. Das wird noch dadurch erleichtert, daß die Vorteile von Subventionen in der Regel auf relativ wenige Personen bzw. Personengruppen konzentriert sind, während sich die negativen Folgen (Finanzierung) auf weitaus größere Wirtschaftsbereiche verteilen.

Den bisher angeführten positiven Aspekten staatlicher Subventionen wird allerdings eine Vielzahl von Punkten entgegengehalten, die die Subventionspolitik problematisch erscheinen lassen. Die in Österreich ebenso wie im Ausland vielfach vertretene Forderung nach einem deutlichen Subventionsabbau stützt sich im wesentlichen auf folgende Argumente:

- c) Aus ordnungspolitischer Sicht, die die Steuerungsfunktion des Marktes betont, wird vor allem auf die Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen hingewiesen (z.B. Molitor, 1984). Insbesondere wird vermutet, daß Subventionen vor allem strukturschwache Sektoren begünstigen und daher den notwendigen Strukturwandel der Wirtschaft bremsen, indem sie das Ausscheiden obsoleter Produktionen behindern und ein "Moralhazard"-Verhalten gefährdeter Unternehmen fördern. Abschwächend wird allerdings von einigen Autoren den Subventionen, bzw. zumindest bestimmten Subventionsformen, zugute gehalten, daß sie eher "marktkonform" sind als alternative staatliche Eingriffe. "Subventionen ... verändern das Marktergebnis, ohne den Marktprozeß zu blockieren" (Andel, 1977, S.505), da sie zwar das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen trachten, aber deren Entscheidungsfreiheit grundsätzlich nicht beeinträchtigen.
  
- d) Ein häufiger Einwand gegen Subventionen beruht auf der Vermutung, daß hohe "Mitnahmeeffekte" ihre Wirksamkeit beeinträchtigen (Molitor, 1984). Subventionen erhöhen demnach nur das Einkommen der Empfänger, ohne deren Verhalten in gewünschtem Maße zu beeinflussen.

- e) Eine weitere Kritik betrifft das Phänomen der Folgesubventionen, das sich in dreifacher Hinsicht bemerkbar macht. Erstens zeigt sich bei Förderungen bzw. Förderungsprogrammen eine große "Beharrungstendenz" (Gröbner, 1983, S.129-130). Ursachen sind der politische Druck der Subventionsempfänger und "Gewöhnungseffekte" (Molitor, 1984), die dafür sorgen, daß einmal gewährte Begünstigungen oftmals wiederholt werden. Zweitens lösen Subventionen manchmal Reaktionen aus, z.B. Kapazitätsausweitungen im industriell-gewerblichen Bereich, produktivitätssteigernde Maßnahmen in der Agrarwirtschaft, die neuerliche Subventionen erforderlich machen. Und drittens haben Förderungen oft zur Folge, daß eine Reihe weiterer Wirtschaftssubjekte, Unternehmen oder Sektoren, zu Recht oder auch nicht, ebenfalls Subventionen fordert.
- f) Negativ beurteilt wird oft der Einfluß politischer zulasten ökonomischer Kalküle im Rahmen der Subventionspolitik, und zwar in zweifacher Hinsicht. Es wird vermutet, daß einerseits Förderungen von den Subventionsgebern primär nach wahltaktischen Überlegungen gewährt werden, und daß es andererseits politisch gut organisierte, einflußreiche Gruppen und Sektoren der Wirtschaft leichter haben, ihre "Nachfrage" nach Subventionen zu befriedigen (vgl. Gröbner, 1983, S.99ff und S.108ff). Beides hat zur Folge, daß Förderungen vielfach nicht nach ökonomischen Kriterien (etwa um Marktunvollkommenheiten zu kompensieren) eingesetzt werden.
- g) Vor allem aus juridischer Sicht wird die geringe gesetzliche Determiniertheit bei vielen staatlichen Subventionsformen beklagt, und zwar sowohl unter verfassungs- als auch unter verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten<sup>2</sup>). Und auch eine Reihe von Ökonomen tritt für rechtlich "verankerte" Förderungsformen ein, damit den Empfängern (insbesondere wenn es sich dabei um Unternehmen handelt) gesicherte und klare Entscheidungsgrundlagen gewährleistet werden könnten<sup>3</sup>).

h) Kritisiert wird schließlich die Unübersichtlichkeit und Komplexität der Förderungspolitik und der Förderungseinrichtungen ("Subventionsdschungel"). Es wird vermutet, daß diese Charakteristika des "Förderungssystems" seine administrative Effizienz beeinträchtigen, die Koordination der vielen Förderungsaktivitäten ebenso erschweren wie deren Kontrolle, einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand bewirken sowie die Transparenz des Subventionswesens für die (potentiellen) Empfänger vermindern.

Die wirtschaftspolitischen und -theoretischen Debatten der letzten Jahre, etwa seit Anfang dieses Jahrzehnts, vermitteln den Eindruck, daß die subventionskritischen Argumente und, in Verbindung damit, die Forderung nach Subventionsabbau zunehmend Beachtung finden. Dies dürfte vor allem auf den in vielen Industriestaaten feststellbaren Konflikt zwischen den Konsolidierungsbemühungen der Budgetpolitik und der, aufgrund der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung, hohen Nachfrage des privaten Sektors nach Subventionen zurückzuführen sein. Vermutlich nicht zu vernachlässigen ist überdies der zweifellos größer gewordene Einfluß angebotsorientierter Ökonomen, deren Interesse in erster Linie Allokationsproblemen und dem interventionsfreien Funktionieren des Preismechanismus gilt.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß sich die meisten der Argumente pro und kontra staatliche Förderungen einer empirischen Untersuchung weitgehend entziehen - aufgrund mangelhafter statistischer Grundlagen ebenso wie aufgrund theoretischer Schwierigkeiten. Quantitative Aussagen über die Konsequenzen einer deutlichen Subventionsverringerung, wie z.B. die in der Bundesrepublik Deutschland vielbeachtete Studie von Gerken - Jüttemeier - Schatz - Schmidt (1985), sind daher nur unter restriktiven und zum Teil nicht unproblematischen Annahmen möglich (vgl. Hummel, 1985). Es überrascht daher nicht, daß es bisher keine Beispiele eines radikalen Subventionsabbaus gibt<sup>4</sup>), zumal die negativen Konsequenzen einer solchen Politik für einzelne Wirtschaftssektoren und

Unternehmen deutlicher sichtbar und vermutlich auch politisch rascher spürbar sind als die positiven Folgen für den Wettbewerb und die Wirtschaftsstruktur.





## 2. Was ist eine Subvention? - Anmerkungen zum Subventionsbegriff

Die empirische Subventionsforschung steht, seit es sie gibt, vor einem schwerwiegenden Problem: Darüber, was eine Subvention ist, herrscht in den Wirtschaftswissenschaften keine Übereinstimmung. In der Praxis gibt es folglich eine Vielzahl verschiedener Subventionsbegriffe, wobei - und das ist das für die empirische Arbeit und ihre Interpretation besonders Unbefriedigende - die definitorischen Unterschiede große Abweichungen in quantitativer Hinsicht zur Folge haben. Für die Bundesrepublik Deutschland etwa, wo die Subventionen seit längerem schon Gegenstand der empirischen Wirtschaftsforschung sind, stellt Fuest (1985, S.19) fest, "daß bereits die quantitativen Differenzen der in den einzelnen Strukturberichten (der Wirtschaftsforschungsinstitute, Anm.) ausgewiesenen Subventionen größer sind, als die vom Bund gemäß seiner eigenen Berichterstattung insgesamt gewährten Subventionen".

Die Schwierigkeit der Subventionsforschung, ihren Gegenstand zu bestimmen, wurde bereits vielfach erörtert, und an Reflexionen über den geeigneten Subventionsbegriff herrscht kein Mangel (vgl. u.a. U.S. Congress - Joint Economic Committee, 1972, Kap.2, Bös, 1973, Prest, 1974, Andel, 1977). Dennoch lassen sich - gerade als Konsequenz dieser Situation - terminologische Überlegungen auch in der vorliegenden Studie nicht vermeiden. Deren Ziel ist sicherlich nicht die Ableitung eines "eigenen" Subventionsbegriffs. Vielmehr soll einerseits nur in Erinnerung gerufen werden, daß die in der Literatur vorgeschlagenen und in der Empirie verwendeten Subventionsbegriffe in einem deutlich höheren Maße willkürlich festgelegt sind, als dies bei ökonomischen Begriffen die Regel ist. Und andererseits sollen die Unterschiede zwischen den alternativen Definitionen und deren Konsequenzen für die statistische Erfassung und empirische Beurteilung von Subventionen herausgearbeitet werden.

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß die Suche nach einem geeigneten Subventionsbegriff nicht nur ein Problem der Wirtschaftswissenschaften ist. Auch in der Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts spielt diese Frage erwartungsgemäß eine große Rolle, zumal - wie in der Einleitung der Studie bereits festgestellt wurde - die "Förderungsverwaltung" vermutlich steigende Bedeutung im Rahmen der modernen Verwaltung hat. Zweck eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffs ist es, die Tatsache der Subventionierung als eigenständigen Typus des Verwaltungshandelns zu erfassen, um damit "die Erschließung jener rechtlichen Bindungen, die sich für die Subventionen gewährenden Staatsorgane einerseits und für die Subventionsempfänger andererseits aus dem positiven Recht ergeben" zu ermöglichen (Wenger, 1973A, S.21). Die verwaltungsrechtliche Betrachtungsweise ist in zweifacher Hinsicht auch aus ökonomischer Sicht von Belang und wird daher im folgenden entsprechend berücksichtigt. Erstens ist die verwaltungsrechtliche Abgrenzung ausschlaggebend dafür, welche Aktivitäten im öffentlichen Sektor selbst als Subventionen gelten und - das ist für die praktische empirische Arbeit von Bedeutung - statistisch als solche erfaßt werden. Und zweitens ist es bei einigen Abgrenzungsproblemen auch aus konzeptionellen Gründen aufschlußreich, ökonomische und verwaltungsrechtliche Lösungsansätze einander gegenüberzustellen.

In einer sehr umfassenden Betrachtungsweise sind Subventionen definiert als Maßnahmen der öffentlichen Hand, die die Produzenten oder Konsumenten bestimmter Güter, Dienst- oder Faktorleistungen begünstigen, mit der Absicht, über Änderungen der relativen Preise die Produktion das Angebot oder den Konsum eben dieser (bzw. in einigen Fällen auch anderer) Güter, Dienst- und Faktorleistungen zu beeinflussen. Die Begünstigung - sie ergibt sich dadurch, daß der Subventionsgeber keine "marktgerechte" Gegenleistung erhält - kann alternativ durch folgende Maßnahmen erfolgen: durch monetäre Transfers, durch die Gewährung begünstigter Kredite und Haftungsübernahmen, durch Steuerbegünstigungen (tax expenditures), durch staatliche Käufe von Gütern und Leistungen zu höheren als den Marktpreisen bzw. in einem größeren Umfang als erforderlich

("Beschaffungssubventionen" in der Terminologie von Ansel, 1977), durch die Bereitstellung von Gütern und Leistungen durch die öffentliche Hand zu geringeren als den Marktpreisen ("Verbilligungssubventionen" nach Ansel, 1977), durch die Bereitstellung von Infrastruktur, durch außenwirtschaftliche Beschränkungen (wie Zölle oder Außenhandelsquoten) und schließlich durch staatliche Regulierungen (Gesetze, Verordnungen), wie beispielsweise Marktzutrittsbeschränkungen, Beimischungsregelungen etc.5).

Zu unterscheiden sind Subventionen vor allem von Sozialtransfers bzw. Sozialleistungen des Staates. Diese werden nicht mit der Absicht gewährt, das Verhalten privater Wirtschaftseinheiten zu beeinflussen, sondern dienen unmittelbar (ohne Verwendungsaufgaben) der Einkommenserhöhung der Empfänger bzw. der besseren Versorgung mit gewissen Gütern und Leistungen. Diese Unterscheidung ist allerdings nicht immer eindeutig. So lassen sich etwa die Preisausgleiche im Agrarbereich sowohl interpretieren als Subventionen mit dem Ziel, die inländische Versorgung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen, als auch als Sozialtransfers, um die Grundnahrungsmittel für jedermann erschwinglich zu machen.

Die angeführte sehr umfassende Begriffsbestimmung beruht offensichtlich auf der Überlegung, alle staatlichen Interventionen "unter einen Hut zu bringen", die mit der Absicht erfolgen, Konsum-, Produktions- oder Investitionsentscheidungen von Wirtschaftssubjekten zu beeinflussen. Auch wenn einem solchen Ansatz seine logische Konsequenz konzediert werden muß (Ansel, 1977) - zumal die Entscheidung über die Form staatlicher Interventionen tatsächlich oft nicht (nur) nach ökonomischen Gesichtspunkten erfolgt -, ist er nicht unproblematisch. Subventionen in dieser Abgrenzung enthalten nahezu alle Aktivitäten des öffentlichen Sektors, wodurch aber dieser Begriff für wirtschaftspolitische Fragestellungen, z.B. für Entscheidungen über die künftige Subventionspolitik, in der Praxis weitgehend inoperabel wird. Und auch aus der Sicht der empirischen Wirtschaftsforschung ist ein derart umfassender Subventionsbegriff wenig geeignet, da er sich einer statistischen Erfassung weitgehend entzieht.

In der Praxis - also in der Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsstatistik und in der Wirtschaftsforschung - werden daher merklich engere Subventionsbegriffe verwendet. Sie unterscheiden sich von der obigen Definition bzw. auch untereinander dadurch, daß

- a) nicht alle der angeführten staatlichen Aktivitäten zu den Subventionen gerechnet werden und
- b) der Kreis der Subventionsgeber oder als Subventionsempfänger in Betracht kommenden Wirtschaftssektoren nach verschiedenen Gesichtspunkten enger abgegrenzt wird.

Ad a): Eine aus der Sicht des staatlichen Sektors naheliegende Einschränkung besteht darin, nur solche Interventionen zu den Subventionen zu zählen, die direkt (über Mehrausgaben) oder indirekt (über Mindereinnahmen) in den öffentlichen Haushalten einen Niederschlag finden. Dies ist etwa der Standpunkt der Verwaltungsrechtslehre, die unter einer Subvention "eine vermögenswerte Zuwendung aus öffentlichen Mitteln" versteht (Wenger, 1973A, S.42). Nicht als Subventionen gelten in diesem Sinne alle jene Fälle von cross-subsidization, bei denen es aufgrund gesetzlicher Regelungen - wie beispielsweise außenwirtschaftlicher Beschränkungen und Markteintrittsbarrieren - zu direkten Transfers von einem Wirtschaftssektor (etwa von den Konsumenten) in einen anderen (z.B. zu den Produzenten eines bestimmten Gutes) kommt.

Weitergehende Einschränkungen im Hinblick auf die zu den Subventionen zählenden wirtschaftspolitischen Instrumente ergeben sich im Zusammenhang mit praktischen Fragestellungen dadurch, daß bei den meisten Subventionsformen die Subvention durch implizite bzw. im Fall von Haftungen durch potentielle Transfers zustande kommt. Solche Subventionen bleiben in Subventionsstatistiken und -untersuchungen häufig deshalb unberücksichtigt, weil sich ihre quantitative Erfassung als Problem erweist, bzw. weil es manchmal sogar unsicher ist, ob überhaupt eine Subvention vorliegt. Bei Verbilligungs- und Beschaffungssubven-

tionen ist es oft schwierig den "richtigen" Marktpreis und damit die implizite Subvention festzustellen, und zwar insbesondere in jenen Fällen, in denen der öffentliche Sektor selbst eine dominierende Marktposition hat (wie beispielsweise als Nachfrager im Militärbereich oder als Anbieter im Energie- und Verkehrssektor). Ein ähnliches Problem ergibt sich bei den Steuerbegünstigungen dadurch, daß es nicht immer einfach ist zu entscheiden, was eigentlich die entsprechende steuerrechtliche Norm ist (Ruppe, 1973, S.72ff); steuerliche Sonderregelungen können rechtssystematische oder verwaltungstechnische Ursachen haben und sind daher nicht in jedem Fall als Subventionen zu interpretieren<sup>6</sup>).

Schließlich gibt es selbst im Falle, daß unter Subventionen ausschließlich explizite Förderungen in Form monetärer Transfers verstanden werden, noch Abgrenzungsprobleme. So werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur solche Transfers zu den Subventionen gerechnet, die vom Empfänger als Erhöhung des laufenden Einkommens angesehen werden. Transfers hingegen, die direkt die Vermögensbildung des Empfängers beeinflussen, gelten als Kapitaltransfers (vgl. dazu im Detail Abschnitt 3 der vorliegenden Arbeit sowie United Nations, 1968, S.123ff und S.130ff).

Ad b): Eine in der Literatur häufig anzutreffende Einschränkung besteht darin, zu den Subventionen nur solche Transfers zu rechnen, die direkt das Unternehmerverhalten zu beeinflussen trachten. Mit anderen Worten: Als Subventionsempfänger gilt nur der Unternehmenssektor (vgl. z.B. Ansel, 1970, Hansmeyer, 1977, Gröbner 1983). Auch im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Subventionen in diesem Sinne abgegrenzt. Problematisch daran ist, daß sich viele wirtschaftspolitische Ziele alternativ durch Transfers an den Unternehmenssektor oder an private Haushalte erreichen lassen, sodaß eine Unterscheidung zum Teil willkürlich ist. Im übrigen ist auch aus verwaltungsrechtlicher Sicht, die etwa dem Subventionsbericht der österreichischen Bundesregierung zugrunde liegt, eine solche Einschränkung nicht zulässig.

In der Praxis treten noch weitere Schwierigkeiten bei der genauen Abgrenzung der Subventionsgeber und -empfänger auf. Ein Grund dafür ist der Umstand, daß die Grenze zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor nicht immer einfach zu ziehen ist. Gerade bei den staatlichen Förderungsaktivitäten läßt sich eine Vielzahl sehr heterogener Organisationsformen feststellen (Fonds, Vereine, privatrechtliche Unternehmensformen), die häufig den "traditionellen" Vorstellungen vom öffentlichen Sektor nicht entsprechen und daher auch schwer zuordenbar sind.

Als Problem erweist sich ferner der Umstand, daß es auch innerhalb des öffentlichen Sektors selbst zu umfangreichen Transfers kommt, die sich zu einem Teil auch als Subventionen interpretieren lassen. Dieses Problem stellt sich beispielsweise im Zusammenhang mit etwaigen Defiziten öffentlicher Unternehmen. Der verwaltungsrechtliche Standpunkt dazu lautet: Subventionsverhältnisse kann es nur zwischen verschiedenen Rechtssubjekten geben, sodaß die budgetäre Abdeckung von Defiziten öffentlicher (also "eigener") Unternehmen nicht als Subvention gilt (Wenger, 1973A, S.34ff). Aus ökonomischer Sicht hingegen sind solche Defizite Ausdruck dafür, daß diese Unternehmer unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu billig anbieten (und folglich die Nachfrager nach ihren Gütern und Leistungen begünstigen) oder zu teuer produzieren (und damit unter Umständen die Produzenten von Vorleistungen oder die in öffentlichen Betrieben Beschäftigten begünstigen). Ein empirisch heikles Problem ist es allerdings zu ermitteln, in welchem Maße die Defizite Folge einer impliziten Subventionierung, Folge von sozialpolitischen Maßnahmen, Folge einer hohen Investitionstätigkeit oder Folge zu geringerer Produktivität sind. Schließlich sorgen auch die umfangreichen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften für Zuordnungsprobleme. Zum größten Teil handelt es sich dabei um die aufgrund der zentralisierten Abgabeneinhebung in Österreich notwendige Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Rahmen des Finanzausgleichs. In einem geringen, allerdings nicht vernachlässigbaren Umfang erfolgen auch Transfers vom Bund an die anderen Gebietskörperschaften (bzw. an andere Körperschaften

des öffentlichen Rechts), um entweder diese selbst oder über diese den privaten Sektor zu einem im gesamtwirtschaftlichen Interesse gelegenen Verhalten anzuregen<sup>7)</sup>).

Die beschriebenen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des Subventionsbegriffs und bei seiner Operationalisierung haben einen beträchtlichen Einfluß auf die statistische Erfassung der staatlichen Förderungen und damit auch auf Aussagen über die Subventionspolitik. Urteile über den zeitlichen Verlauf der Subventionen und über ihre sektorale Struktur erweisen sich als sehr sensibel bezüglich der in Betracht gezogenen staatlichen Maßnahmen und gegenüber institutionellen Änderungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (wie z.B. Ausgliederungen). Sowohl nationale Subventionsanalysen als auch, in noch viel stärkerem Maße, internationale Subventionsvergleiche erfordern daher eine genaue Kenntnis der entsprechenden Datenquellen und ihres Zustandekommens sowie der institutionellen Rahmenbedingungen, in denen der öffentliche Sektor operiert.

Die vorliegende Untersuchung "löst" das Abgrenzungsproblem pragmatisch. Sie stützt sich auf die derzeit in Österreich verfügbaren Subventionsstatistiken - den Subventionsbericht der Bundesregierung und die Subventionserfassung laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung - und bezieht sich daher auf die diesen beiden Datenquellen zugrundeliegenden Abgrenzungen der Subventionen. Die Beschreibung der beiden Subventionsstatistiken und Hinweise auf ihre Eignung für die empirische Subventionsforschung sind Gegenstand des folgenden Abschnitts 3.





### 3. Subventionsstatistiken in Österreich

#### 3.1 Der "Subventionsbericht" der österreichischen Bundesregierung

##### 3.1.1 Inhalt und Gliederung des "Subventionsberichts"

Seit Anfang der siebziger Jahre - und zwar erstmals 1972 für das Jahr 1970 - legt die österreichische Bundesregierung dem Nationalrat jährlich einen Bericht über die Vergabe von Subventionen des Bundes vor<sup>8)</sup>. Maßgeblichen Einfluß auf diesen Entschluß hatte das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland (Fremuth, 1973, S.333ff), wo die Verpflichtung der Bundesregierung zur Erstellung eines Subventionsberichts bereits 1967 gesetzlich verankert wurde (§ 12 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.Juni 1967). Auch inhaltlich, insbesondere bei der Abgrenzung der Subventionen, orientiert sich die österreichische Subventionsberichterstattung an jener in der Bundesrepublik Deutschland. Zum Unterschied von Deutschland gab es allerdings in Österreich im Untersuchungszeitraum für die Subventionsberichte keine gesetzliche Basis, sie wurden auf freiwilliger Basis erstellt. (Das neue Haushaltsrecht, das eine gesetzliche Verankerung der Subventionsberichterstattung bringt, tritt Anfang 1987 in Kraft.)

Im "Subventionsbericht" werden sowohl die direkten Subventionen erfaßt als auch - seit 1978 - die indirekten (steuerlichen) Subventionen. Als direkte Förderungen gelten "Ausgaben des Bundes für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Bund einer außerhalb der Bundesverwaltung stehenden physischen oder juristischen Person aus Bundesmitteln für eine förderungswürdige bereits erbrachte oder beabsichtigte Leistung gewährt, ohne dafür unmittelbar eine angemessene, geldwerte Gegenleistung zu erhalten"<sup>9)</sup>. Die direkten Subventionen entsprechen somit weitgehend den Förderungsausgaben des Bundes im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Gliederung der Budgetausgaben<sup>10)</sup>.

Nicht zu den Subventionen laut Subventionsbericht zählen:

- Sozialleistungen, definiert als "Leistungen, die unmittelbar Einkommensverbesserungen der Empfänger bewirken und die Befriedigung von deren Individualbedürfnissen ermöglichen, wobei die Verwendung dieser Geldzuwendungen keiner rechtlichen Beschränkung oder rechtlich normierten Kontrolle unterworfen wird"<sup>11)</sup>;
- Entschädigungszahlungen;
- finanzielle Zuwendungen an Gebietskörperschaften zur "Finanzierung der diesen Körperschaften gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben einschließlich der in ihre Zuständigkeit fallenden Förderungsmaßnahmen"<sup>12)</sup>;
- Ausgaben im Zusammenhang mit übernommenen Finanzhaftungen; solche Ausgaben werden im Bundeshaushalt als Aufwendungen (zum Teil im Rahmen der Vermögensgebarung) und nicht als Förderungsausgaben erfaßt; das hat zur Folge, daß die Exportförderung sowie Haftungsübernahmen zum Zweck der Investitionsförderung (wie z.B. durch die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft) im Subventionsbericht nicht enthalten sind;
- die Mittelzufuhr an Unternehmen in Form von Kapitalbeteiligungen; sie gilt selbst dann nicht als Subvention, wenn eine marktmäßige Verzinsung des zugeführten Kapitals nicht zu erwarten ist.

Die direkten Förderungen werden in den Subventionsberichten - mit wenigen Ausnahmen<sup>13)</sup> - einzeln erfaßt und dabei nach folgenden Gesichtspunkten gegliedert:

- nach Ressorts und nach Budgetkapiteln;

- nach Empfängern, wobei vier Gruppen unterschieden werden: Träger öffentlichen Rechts, Unternehmen, die Gruppe der privaten Haushalte und der privaten, nicht auf Gewinn berechneten Institutionen sowie Empfänger im Ausland;
- in funktioneller Hinsicht nach siebzehn Aufgabenbereichen.

Die indirekten Förderungen sind im Subventionsbericht definiert als "... Einnahmenverzicht des Staates, die einem anderen Rechtsträger für eine im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit durch Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm gewährt werden". Zum Unterschied von den direkten Förderungen, die sozusagen auf den Schilling genau im jeweiligen Rechnungsabschluß abgelesen werden können, handelt es sich bei den Angaben über die steuerlichen Förderungen in den allermeisten Fällen um Schätzungen. Bei einer Reihe von Steuerbegünstigungen, die im Subventionsbericht angeführt sind, fehlt überhaupt jegliche Aussage über den Umfang, weil die verfügbaren Unterlagen nicht einmal grobe Schätzungen erlauben.

Die Darstellung der Steuerbegünstigungen ist nach den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen und den in ihnen festgelegten Begünstigungen geordnet. Zu den einzelnen Förderungen finden sich folgende Angaben:

- gesetzliche Grundlage;
- Art der Förderung (Steuerbefreiung, ermäßigter Steuersatz usw.);
- der geschätzte Einnahmefall und der davon auf den Bund entfallende Anteil;
- der Aufgabenbereich, wobei folgende Aufgabenbereiche unterschieden werden: Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultus, Wohnungsbau, Soziale Wohlfahrt, Sparförderung und Wirtschaft;

- die Empfängergruppe, wobei drei Gruppen unterschieden werden: land- und forstwirtschaftliche Betriebe, übrige Unternehmen (einschließlich freie Berufe), private Haushalte und private nicht auf Gewinn berechnete Institutionen.

Trotz der umfangreichen und sehr detaillierten Informationen, die im Subventionsbericht enthalten sind, wird seine Aussagekraft durch mehrere Faktoren beeinträchtigt. Erstens sind die Zahlen des Bundeshaushalts, der die Quelle des Subventionsberichts ist, für eine Beurteilung der Förderungspolitik nur bedingt geeignet. Dies liegt vor allem daran, daß der Bundeshaushalt nur die jährlichen Geldströme erfaßt und dabei die verschiedenen Formen finanzieller Förderungen - einmalige Transfers, Darlehen, Kreditkostenzuschüsse u.a. - gleich behandelt. Darüber hinaus werden naturgemäß alle jene Subventionen nicht bzw. nicht in geeigneter Form erfaßt, die sich nicht unmittelbar budgetär niederschlagen (wie z.B. Haftungen) oder die nicht als Förderungsausgaben aufscheinen. Zweitens: Alle Förderungen werden nur "brutto" erfaßt. Bei den direkten Förderungen wird weder berücksichtigt, daß sie zum Teil durch zweckgebundene Abgaben der Subventionsempfänger finanziert werden (wie die agrarischen Preisausgleiche), noch daß Förderungen in Form von Darlehen in der Folge entsprechende Rückflüsse an den Staat nach sich ziehen. Analog dazu werden auch bei indirekten Förderungen in Form von "Steuerkrediten" (wie bei der vorzeitigen Abschreibung) die "Rückzahlungen" in späteren Jahren aufgrund der dann möglicherweise höheren Steuerbemessungsgrundlagen nicht beachtet. Darüber hinaus werden auch die ertragsteuerlichen Folgewirkungen direkter und indirekter Förderungen - sie ändern in einigen Fällen die Bemessungsgrundlage für unternehmerische Ertragsteuern oder die Abschreibungsbasis - nicht erfaßt. Drittens ist die funktionelle Gliederung der Budgetausgaben und damit auch jene der Förderungen in den Subventionsberichten problematisch. Es gibt eine Reihe von Förderungen, die sich nicht eindeutig einem Aufgabenbereich zuordnen lassen. Beispiele dafür sind etwa die Preisausgleiche im Rahmen der landwirtschaftlichen Marktordnung - sie können entweder dem Aufgabenbereich 34 (Land- und Forstwirtschaft) oder dem Bereich 22 (Soziale

Wohlfahrt) zugeordnet werden<sup>14)</sup> - oder die Arbeitsmarktförderung, die dem Aufgabenbereich "Soziale Wohlfahrt" ebenso zugerechnet werden kann wie - zumindest zu einem großen Teil - dem Aufgabenbereich 36 (Industrie und Gewerbe). Und schließlich viertens erweist sich eine Reihe statistischer Brüche im Subventionsbericht als Problem. Sie lassen sich im wesentlichen in zwei Gruppen einteilen: Einerseits hat sich - angesichts der schwierigen Abgrenzungsfragen in diesem Bereich nicht überraschend - im Zeitablauf die Einschätzung, ob eine Staatsausgabe zu den Subventionen zu zählen ist oder nicht, geändert<sup>15)</sup>. Andererseits gab es einige institutionelle Änderungen, die bewirkten, daß sich staatliche Aktivitäten statistisch in geänderter Form niederschlugen<sup>16)</sup>. Eine empirische Auswertung der Subventionsberichte ist daher nur nach einigen statistischen Korrekturen sinnvoll.

### 3.1.2 Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Subventionsberichts

Die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung erfolgte bisher - darauf wurde bereits hingewiesen - auf freiwilliger Basis. Die Erstellung des Subventionsberichts und daher auch seine Form und sein Inhalt waren gesetzlich nicht festgelegt. Das wird sich durch das vor kurzem beschlossene neue Bundeshaushaltsgesetz (BHG) ändern, das im § 54 die Erstellung eines jährlichen Förderungsberichts vorsieht. Im wesentlichen bringt das BHG in diesem Punkt allerdings bloß die Kodifizierung der derzeitigen Praxis. Wie bisher sollen sowohl die direkten wie die indirekten Förderungen erfaßt werden, wobei die Abgrenzung dieser Förderungsformen praktisch gleich bleibt. Geringfügige Änderungen gegenüber den bisherigen Subventionsberichten ergeben sich in dreifacher Hinsicht: Erstens wird sich die Erstellung der Berichte etwas beschleunigen, da vorgesehen ist, daß die Förderungsberichte spätestens bis zum Ablauf des dem Berichtsjahr folgenden Finanzjahres vorzulegen sind (§ 54 Abs.1 BHG). Zweitens wird verlangt, daß die direkten Förderungen zumindest in der Gliederung nach Voranschlagsansätzen und Aufgabenbereichen, die indirekten Förderungen nach gesetzlichen Bestimmungen und den

begünstigten Bereichen auszuweisen sind (§ 54 Abs.2 BHG); dies könnte in der Praxis bedeuten, daß zumindest die direkten Förderungen etwas weniger detailliert dargestellt werden als bisher. Drittens sollen neben den Förderungen des Berichtsjahres auch jene der beiden vorangegangenen Jahre sowie - wo dies möglich ist - auch die entsprechenden Voranschlagsbeträge des laufenden Finanzjahres ausgewiesen werden (§ 54 Abs.2 BHG), wie dies etwa auch in den Subventionsberichten in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist.

Der Subventionsbericht wurde primär als Instrument der politischen Kontrolle ins Leben gerufen. Andere Zielsetzungen - etwa die mögliche Funktion des Subventionsberichts als wirtschaftspolitische Orientierungshilfe oder als Datenquelle für ökonomische Analysen - dürften demgegenüber praktisch keine Rolle gespielt haben. (Die Kritik, zu der seine statistischen Mängel Anlaß geben, beruht daher - das darf nicht übersehen werden - zum Teil auf Ansprüchen, für die der Subventionsbericht ursprünglich nicht gedacht war.) Inwiefern das neue Haushaltsrecht in dieser Hinsicht eine Änderung bringt, wie dies etwa Kotzaurek (1984) erwartet, wird erst die Praxis zeigen.

Die bisherigen Vorschläge für den Ausbau der Förderungsberichterstattung enthalten zum Teil sehr weitreichende Vorstellungen (vgl. etwa Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1978, S.64, Aiginger - Bayer - Haase - Schulmeister - Volk, 1982, S.60, Chaloupek, 1984, S.465ff). Gefordert werden vor allem folgende Erweiterungen: ein Bericht über die Aktivitäten der einzelnen Förderungseinrichtungen und in Verbindung damit eine Vereinheitlichung des Berichtswesens, eine Beurteilung ihrer Förderungstätigkeit (Effizienzkontrolle) und eine Darstellung ihrer (beabsichtigten) künftigen Entwicklung.

Es ist offensichtlich, daß der Subventionsbericht in seiner bisherigen Form diesen Anforderungen nicht genügt. Ein Ausbau zu einem Förderungsbericht im skizzierten Sinne würde eine bessere und zum Teil auch eine umfassendere Zahlendarstellung der Subventionstätigkeit erfordern. Das

könnte erreicht werden, wenn von jeder Subvention - entsprechend einer Anregung der OECD (1983, S.239ff) - folgende Elemente erfaßt würden: a) das Ziel der Subvention und ihre gesetzliche Grundlage; b) die Art der Subvention, ihre Kosten für die öffentliche Hand, ihr Wert für den Empfänger sowie die Methoden, wie diese Angaben ermittelt wurden; c) die Identifikation und Beschreibung des Empfängers bzw. der Empfängergruppen (Wirtschaftssektoren, Branchen, Regionen, etc.); d) die Verwendung der Subventionen. Darüber hinaus wäre die Ermittlung und Publikation einer Reihe von "Subventionskennzahlen" (wie beispielsweise Subventionen je Beschäftigten oder Subventionen in Relation zur Wertschöpfung in den einzelnen Wirtschaftssektoren und Regionen) aufschlußreich (vgl. dazu auch Zimmermann, 1985, S.97).

Eine Ausweitung der Subventionsberichterstattung hätte in zweifacher Hinsicht zu erfolgen. Erstens wäre, um einen vollständigen Überblick über die Förderungen zu bekommen, eine bessere Erfassung der Vielzahl aus der öffentlichen Verwaltung ausgelagerter Förderungsinstitutionen notwendig. Bisher fanden sie in den Subventionsbericht nur in Form der ihnen zugegangenen Budgetmittel Eingang<sup>17</sup>). Ein genauerer Überblick über die Tätigkeiten dieser Einrichtungen war daher nur durch "das mühsame Zusammensuchen der Daten aus einer Vielzahl von Quellen" (Chaloupek, 1984, S.466) zu gewinnen. Zweitens könnte im Subventionsbericht (auch ohne gesetzlichen Auftrag) zumindest ein Überblick über die Subventionen der anderen Gebietskörperschaften, wenigstens aber der Länder, gegeben werden. Voraussetzung dafür ist allerdings eine entsprechende Kooperationsbereitschaft der anderen Gebietskörperschaften. In diesem Zusammenhang kann auf das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland verwiesen werden, wo der Subventionsbericht bereits seit 1971 neben Angaben über die Bundessubventionen einen groben Überblick über die von den Ländern gewährten Förderungen enthält. Darüber hinaus gibt es in Deutschland Bestrebungen, eine einheitliche Abgrenzung der Subventionen in den Haushalten des Bundes und der Länder zu erreichen (Bundesministerium der Finanzen, 1985, S.9ff).



Eher Skepsis ist hingegen gegenüber der Forderung angebracht, daß im Subventionsbericht der Bundesregierung zusätzlich zu einer besseren statistischen Erfassung der Förderungen auch eine Beurteilung ihrer Effizienz erfolgen soll. So wichtig Evaluierungen der staatlichen Förderungstätigkeit zweifellos sind - gerade das Institut hat dies kürzlich in seinen Überlegungen zur Reform der direkten Investitionsförderung betont (Szopo - Aiginger - Lehner, 1985, S.304-305) -, so fraglich ist, ob der jährliche Subventionsbericht mit seinem amtlichen Charakter dafür die geeignete Stelle ist. Auch in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle staatlicher Subventionen ausführlich erörtert wurden, deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, "... daß eine umfassende, auf alle Ziele zugleich bezogene Wirkungskontrolle für alle Bundessubventionen innerhalb eines Subventionsberichts nicht geleistet werden kann. Dazu sind detaillierte Untersuchungen erforderlich, die auch je nach dem Einsatzbereich und Typ einer finanziellen Vergünstigung völlig anders aussehen" (Zimmermann, 1985, S.96). Aufgabe des Subventionsberichts ist daher eher die Bereitstellung einer möglichst vollständigen und aussagekräftigen Datenbasis für evaluierende Einzeluntersuchungen als die Durchführung solcher Evaluierungen selbst<sup>18</sup>).

### 3.2 Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

#### 3.2.1 Inhalt und Gliederung der Subventionsstatistik laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

Im System of National Accounts (United Nations, 1968), das auch der österreichischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde liegt, sind Subventionen sehr restriktiv definiert. Subventionen sind demnach laufende Transfers des öffentlichen Sektors, deren Empfänger die einzelnen Wirtschaftsbereiche (laut VGR: "Industrien") sind und die das Faktoreinkommen der Produzenten erhöhen. Als solche Transfers gelten auch Abgänge am Produktionskonto öffentlicher Betriebe als Folge einer

entsprechenden Preispolitik der öffentlichen Hand. Subventionen schlagen sich in der VGR - gegeben das Brutto-Inlandsprodukt zu Marktpreisen - rechnerisch als Erhöhung des BIP zu Faktorkosten nieder. Sie sind konzeptionell das Gegenstück zu den indirekten Steuern, die sich in der Gesamtrechnung genau in entgegengerichteter Weise niederschlagen (also das BIP zu Faktorkosten senken).

Die Subventionen der VGR sind nach folgenden Gesichtspunkten gegliedert:

- nach den Industrien der Gesamtrechnung,
- nach Subventionsgebern (Bund, Bundesfonds, Länder, Gemeinden, Kammern, Sozialversicherungsträger),
- nach Subventionsarten (allerdings im wesentlichen nur bei Bundessubventionen), wobei an die dreißig verschiedene Kategorien unterschieden werden (vgl. etwa Österreichisches Statistisches Zentralamt, 1985, S.226-229).

Auf den ersten Blick hat die Erfassung der Subventionen im Rahmen der VGR gegenüber dem Subventionsbericht der Bundesregierung mehrere Vorzüge. Erstens werden die Subventionen des gesamten öffentlichen Sektors, nicht nur jene des Bundes erfaßt. Zweitens sind die VGR-Subventionen nach Wirtschaftsbereichen gegliedert und damit aussagekräftiger für strukturpolitische Fragestellungen. Drittens schließt die VGR durch die Erfassung der Transfers an öffentliche Betriebe eine erhebliche Lücke der Subventionsberichte. Und schließlich ist viertens die VGR derzeit die einzige Datenquelle über Subventionen, die in allen Industrieländern erstellt wird, und daher praktisch auch die einzig verfügbare Datenbasis für internationale Subventionsvergleiche.

Die Aussagekraft der VGR in Hinblick auf Subventionen wird allerdings durch eine Reihe konzeptioneller und praktischer Probleme erheblich eingeschränkt<sup>19</sup>). Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Unterschei-

dung zwischen Subventionen und staatlichen Kapitaltransfers. Die letztgenannten sind in der Gesamtrechnung definiert als unentgeltliche Transfers für Zwecke der Vermögensbildung, die aus anderen Ressourcen als den laufenden Einnahmen bestritten werden; ausdrücklich angeführtes Beispiel solcher Kapitaltransfers sind Investitionsförderungsbeiträge (Österreichisches Statistisches Zentralamt, 1985, S.204). Bereits beim Entwurf des SNA-Konzeptes wurde jedoch erkannt, daß in der Praxis oft Mischformen auftreten, also Transfers, die Merkmale sowohl von Subventionen als auch von Kapitaltransfers tragen, oder Transfers, die aus der Sicht des Staates Subventionen darstellen, vom privaten Sektor jedoch als Kapitaltransfers angesehen werden (oder umgekehrt). Im SNA, und in Anlehnung daran auch in der österreichischen VGR, wird festgehalten, daß Transfers in allen solchen Zweifelsfällen als Kapitaltransfers anzusehen sind (United Nations, 1968, S.131, Österreichisches Statistisches Zentralamt, 1985, S.204). Abweichend von diesem Konzept zeigt sich allerdings, daß in der österreichischen VGR staatliche Transfers an den Unternehmenssektor unter dem Titel "Investitionsförderung" überwiegend als Subventionen erfaßt werden. Ausschlaggebend dafür ist vermutlich der Umstand, daß die direkte Investitionsförderung in Österreich größtenteils in Form von Zinsenzuschüssen erfolgt und daher zum Teil den Charakter laufender Transfers hat<sup>20</sup>).

Zu beachten ist ferner, daß das Volumen der Subventionen laut VGR aufgrund der restriktiven Begriffsabgrenzung in einem beträchtlichen Ausmaß von institutionellen Merkmalen der staatlichen Förderungspolitik abhängig ist (etwa von der Wahl des Förderungsinstruments oder von der Art der Förderungsabwicklung). Ein Problem ergibt sich etwa dadurch, daß in der VGR nur Transfers an den Unternehmenssektor, nicht jedoch solche an die privaten Haushalte als Subventionen erfaßt werden. Für bestimmte allokatons- oder verteilungspolitische Zielsetzungen ist es oft gleichgültig, in welchen Sektor die Förderungen zunächst fließen; bedeutende praktische Beispiele dafür sind etwa die Preisausgleiche in der Landwirtschaft oder die Transfers im Rahmen der Arbeitsmarktförderung. Ein weiteres Problem tritt insofern auf, als in der VGR nur direkte

Förderungen berücksichtigt werden, nicht jedoch die steuerlichen Begünstigungen<sup>21</sup>), und daher die Förderungspolitik nur sehr unvollständig erfaßt wird. Alle diese Faktoren beeinträchtigen die Attraktivität der VGR für Subventionsanalysen - insbesondere für internationale Subventionsvergleiche - erheblich<sup>22</sup>).

Wie beim Subventionsbericht der Bundesregierung ist auch bei den Subventionen laut VGR zu berücksichtigen, daß die Förderungen meist "brutto" erfaßt werden. Der Umstand etwa, daß bei den Preisausgleichen im Rahmen der Agrarmarktordnung die Empfänger selbst durch zweckgebundene Abgaben zur Finanzierung beitragen, verringert das ausgewiesene Subventionsvolumen nicht.

Schließlich gibt es - unabhängig von allen methodischen und theoretischen Aspekten - bei der Ermittlung der Subventionen laut VGR eine Reihe statistischer Schwierigkeiten, insbesondere bei der Zuordnung der Förderungen an die einzelnen Industrien. Das ist insofern nicht überraschend, als letztlich auch die Angaben über Subventionen in der VGR auf den Rechnungsabschlüssen der öffentlichen Haushalte beruhen und daher nicht in einer für die VGR unmittelbar geeigneten Gliederung vorliegen. In vielen Fällen erlauben zwar institutionelle Gesichtspunkte (Förderungsrichtlinien und -ziele, Art der Abwicklung) eine Zuordnung, nicht immer ist jedoch der empfangende Sektor auch der, der letztlich durch die Subventionen begünstigt werden soll<sup>23</sup>). Problematisch ist dies vor allem in zweifacher Hinsicht:

- bei den Preisausgleichen, die fast ausschließlich der Sachgüterproduktion und dem Handel zugerechnet werden, obwohl sie zur Aufrechterhaltung der Agrarproduktion dienen,
- bei den Zinsenzuschüssen, die zum Teil dem Sektor Vermögensverwaltung zugerechnet werden, obwohl sie zur Begünstigung der entsprechenden Kreditnehmer gewährt werden<sup>24</sup>).

In jenen Fällen, in denen nicht einmal eine institutionelle Zuordnung möglich ist, kann überhaupt nur eine rein rechnerische Verteilung nach einfachen statistischen Schlüsseln erfolgen. Die Berechnung verschiedener Subventionsquoten - etwa Subventionen in Relation zur Wertschöpfung einzelner Sektoren - ist daher nur beschränkt aussagekräftig.

### 3.2.2 Anmerkungen zur Weiterentwicklung der Subventionserhebung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Der Subventionsstatistik laut VGR sind - anders als der Subventionsberichterstattung der Bundesregierung - aufgrund des methodischen "Korsetts" der VGR relativ enge Grenzen gezogen. In folgenden Bereichen dürften jedoch - wie zum Teil die Ausführungen des vorhergehenden Abschnitts zeigen - Verbesserungen möglich sein:

- Bei der Zuordnung der Subventionen zu den einzelnen Industrien: Wo immer dies relativ einfach und eindeutig feststellbar ist, sollten Subventionen dem überwiegend begünstigten und nicht dem empfangenden Sektor zugerechnet werden (vgl. dazu auch Roman, 1985, S. 42ff).
- Bei der Darstellung der Subventionen nach einzelnen Subventionsarten: Das Österreichische Statistische Zentralamt publiziert derzeit eine detaillierte Übersicht über Subventionen (vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt, 1985, S.226-229), die eine Reihe relativ geringer Beträge einzeln anführt (z.B. Subventionen für Atomprojekte, Preisausgleiche in der Mineralölwirtschaft), einige "große" Subventionen (z.B. die Zinsenstützungsaktion 1978, die "Strukturmilliarde" für die VEW) jedoch unter "sonstige Subventionen" erfaßt, sodaß diese Position inzwischen zu einer der umfangreichsten geworden ist.
- Bei der Abgrenzung zwischen Subventionen und Kapitaltransfers: Da dies vermutlich auch künftig ein Problem der VGR bleiben wird, sollten zumindest die Kapitaltransfers des Staates an den Unternehmenssektor

in analoger Weise zu den Subventionen - also gegliedert nach Industrien, nach Ebenen des öffentlichen Sektors und nach einzelnen Instrumenten - dargestellt werden.



#### 4. Die Entwicklung der direkten Subventionen und ihrer Struktur

##### 4.1 Die direkten Subventionen laut Subventionsbericht und laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

Die direkten Subventionen in der Abgrenzung des Subventionsberichts, allerdings korrigiert um einige statistische Brüche<sup>25)</sup>, stiegen von 5,7 Mrd.S im Jahr 1970 - dem ersten Berichtsjahr - auf 21,6 Mrd.S im Jahr 1984. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 10,0%<sup>26)</sup>. Die Subventionen wuchsen damit - dies ist angesichts der relativ großen Beachtung, die ihnen in der wirtschaftspolitischen Diskussion geschenkt wird, eher überraschend - im Untersuchungszeitraum weniger rasch als die gesamten Ausgaben des Bundes (+11,0%) bzw. als die um den Staatsschuldenaufwand (Zinsen und Tilgungen) verringerten Staatsausgaben (+10,3%) und kaum rascher als das nominelle Brutto-Inlandsprodukt (+9,2%). Bezogen auf die um den Finanzschuldenaufwand verringerten Budgetausgaben schwankten die Subventionen meist zwischen 5 1/2% und 6 1/2%, bezogen auf das BIP um 1 1/2%. Beide Quoten - jene zwischen Subventionen und BIP ist allerdings ähnlich wie verschiedene "Staatsquoten" keine "echte" Quote - hatten in der betrachteten Periode keinen signifikanten Trend<sup>27)</sup>.

Ebenso überraschend ist angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den siebziger Jahren der zeitliche Verlauf der Subventionen. Auf eine Phase rascher Expansion der Förderungen bis 1975 folgte bis 1980 eine Periode, in der die Subventionen im Durchschnitt relativ langsam stiegen<sup>28)</sup>. Das "reale" (mit dem Preisindex des BIP deflationierte) Subventionsvolumen war 1980 nicht höher als 1975. Erst in den Jahren 1981 bis 1983 wurden die Förderungen wieder stärker ausgeweitet. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Zahlen des Subventionsberichts den zeitlichen Verlauf der Förderungspolitik nicht in geeigneter Form wiedergeben. Dies betrifft vor allem die Ausweitung der Wirtschaftsförderung als Reaktion auf den Wachstumsknick 1975. Sie erfolgte derart,



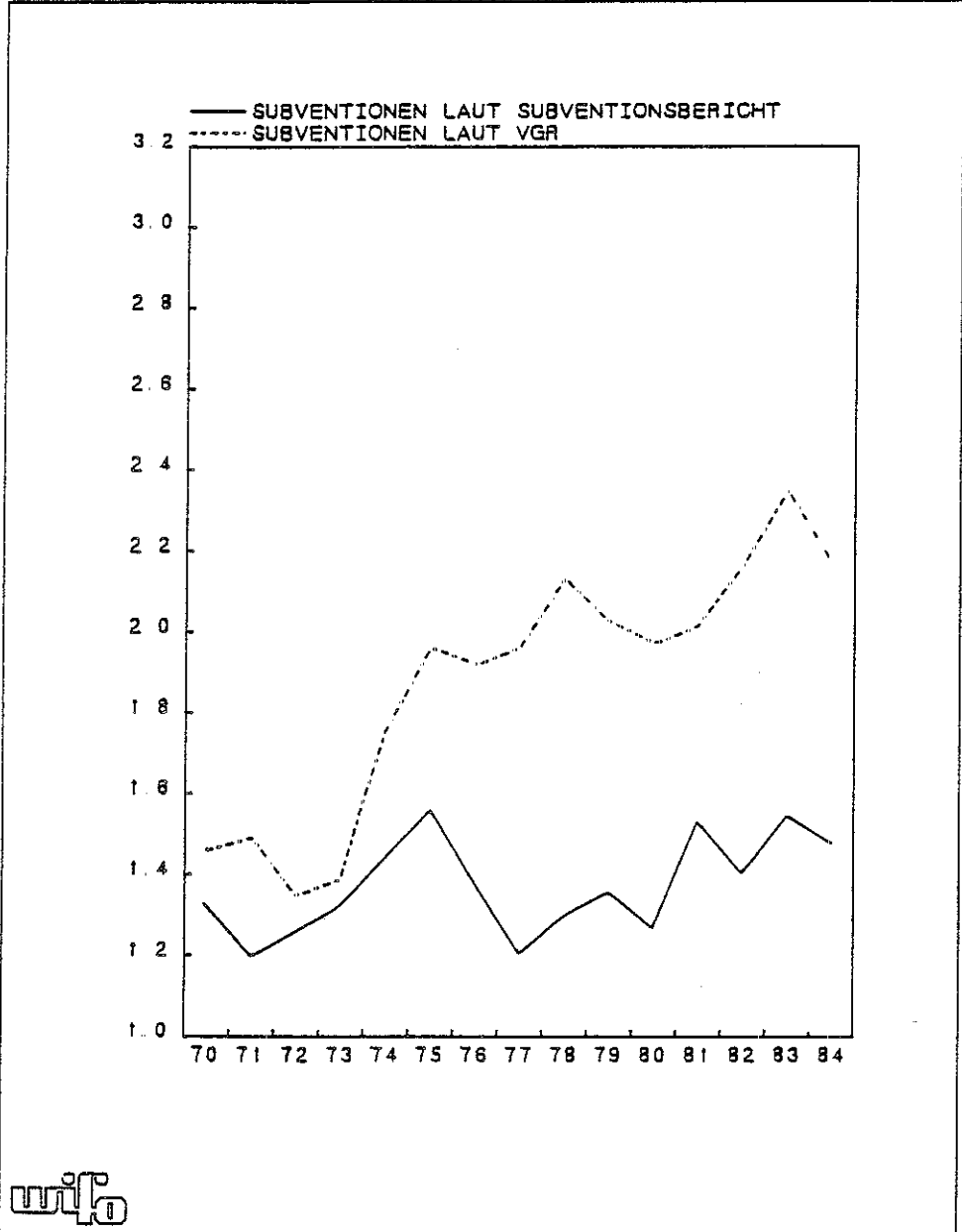
## Die Subventionen des Bundes laut Subventionsbericht

	Subventionen in Mill. S	jährliches Wachstum in %	
		nominell	real <sup>1)</sup>
1970	5.731,0	-	-
1971	5.870,9	+ 2,4	- 3,6
1972	7.009,5	+ 19,4	+ 11,0
1973	8.284,1	+ 18,2	+ 9,5
1974	10.169,5	+ 22,8	+ 12,1
1975	11.549,0	+ 13,6	+ 6,6
1976	11.442,2	- 0,9	- 6,2
1977	11.192,0	- 2,2	- 7,1
1978	12.650,5	+ 13,0	+ 7,4
1979	14.309,2	+ 13,1	+ 8,6
1980	14.610,7	+ 2,1	- 2,9
1981	18.286,6	+ 25,2	+ 17,7
1982	18.229,2	- 0,3	- 6,3
1983	21.059,0	+ 15,5	+ 11,1
1984	21.625,6	+ 2,7	- 2,0

Q: Subventionsberichte, eigene Berechnungen. - 1) Deflationiert mit dem BIP-Deflator.

Abbildung 1

SUBVENTIONEN IN PROZENT  
DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS



daß sie das Bundesbudget nicht bzw. zunächst nicht berührte und daher auch in den Subventionsberichten keinen Niederschlag fand. Beispiele dafür sind etwa die investitionsfördernden Maßnahmen Mitte der siebziger Jahre im Rahmen des ERP-Fonds (vgl. Szopo - Aiginger - Lehner, 1985, S.168) oder die Einrichtung der Zinsenstützungsaktion 1978, die sich budgetär erst Anfang der achtziger Jahre voll auswirkte.

Im Abschnitt 2 wurde darauf hingewiesen, daß die definitorischen Unterschiede zwischen verschiedenen Subventionskonzepten unter Umständen beträchtliche quantitative Konsequenzen nach sich ziehen. Es ist daher notwendig und nicht uninteressant zu untersuchen, ob sich die aus dem Subventionsbericht abgeleiteten globalen Aussagen über die kurz- und die längerfristigen Entwicklungen der staatlichen Förderungen ändern, wenn man auf den Subventionsbegriff der VGR übergeht.

Die Subventionen des Bundes (einschließlich der Bundesfonds)<sup>29)</sup> laut VGR stiegen von rund 6 Mrd.S im Jahr 1970 auf fast 31 Mrd.S in den Jahren 1983 und 1984 <sup>30)</sup>. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate betrug 12,0% bzw. knapp über 13%, wenn man die Bundesfonds ausklammert. Sie war damit merklich höher als jene der direkten Förderungen laut Subventionsbericht im gleichen Zeitraum. Die Daten der VGR deuten folglich - im Gegensatz zu den Subventionsberichten - auf eine längerfristig steigende Bedeutung der staatlichen Förderungspolitik hin. Immerhin stieg der Anteil der Subventionen an den laufenden Ausgaben des Bundes (vermindert um die Zinsen für die Staatsschuld) von etwa 9% in der ersten Hälfte der siebziger Jahre auf 10,5% bis 11% in den folgenden Jahren<sup>31)</sup>, und gemessen am BIP nahmen die Subventionen von 1,6% (1970) auf rund 2 1/2% zu.

Da sich die Subventionen laut VGR mit jenen laut Subventionsbericht in einem großen Ausmaß decken - mit der Folge, daß die Schwankungen der beiden Subventionsaggregate in der Untersuchungsperiode ziemlich ähnlich verliefen -, lassen sich jene Positionen, auf die die Unterschiede in der längerfristigen Entwicklung zurückzuführen sind, leicht bestimmen.

Übersicht 2

Die Subventionen des Bundessektors laut VGR

	Subventionen in Mill. S	jährliches Wachstum in %	
		nominell	real <sup>1)</sup>
1970	6.244	0,7	- 4,7
1971	7.408	18,6	11,7
1972	7.742	4,5	- 2,9
1973	9.003	16,3	7,7
1974	12.574	39,7	27,6
1975	14.652	16,5	9,4
1976	15.363	4,9	- 0,7
1977	17.222	12,1	6,5
1978	19.640	14,0	8,4
1979	20.444	4,1	- 0,1
1980	21.616	5,7	0,6
1981	23.423	8,4	1,9
1982	26.881	14,8	7,9
1983	30.745	14,4	10,0
1984	30.550	- 0,6	- 5,2

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, eigene Berechnungen.- 1) Deflationiert mit dem BIP-Deflator.

Die VGR-Subventionen umfassen fast alle Subventionen, die laut Subventionsbericht an den Unternehmenssektor geflossen sind, zuzüglich der betriebswirtschaftlichen Transfers des Bundes an die Bundesbetriebe und zuzüglich der Zahlungen aufgrund übernommener Haftungen. Vor allem die Transfers an die Bundesbetriebe nahmen im Untersuchungszeitraum kräftig zu und waren damit für das raschere Wachstum der VGR-Subventionen gegenüber den Förderungen laut Subventionsbericht (in dem sie nicht erfaßt werden) ausschlaggebend. Sie stiegen von 1,3 Mrd.S im Jahr 1970 auf mehr als 11 Mrd.S in den Jahren seit 1982; ihr Anteil an den gesamten Bundessubventionen hat sich damit nahezu verdoppelt und betrug zuletzt fast 40%.

Die offiziellen Daten über Subventionen, und zwar sowohl in den Subventionsberichten als auch in der VGR, sind allerdings - darauf wurde bereits im Abschnitt 3 hingewiesen - in mehrfacher Hinsicht nicht unproblematisch. Sowohl das Volumen als auch die Struktur der Subventionen ändert sich zum Teil recht beträchtlich, wenn man nur einige wenige, ökonomisch naheliegende oder zumindest vertretbare Korrekturen der originären Daten vornimmt. Besonders ins Gewicht fallen dabei die Subventionen im Zusammenhang mit der bestehenden Agrarmarkordnung. Sie werden - auch darauf wurde schon hingewiesen - in den Subventionsstatistiken "brutto" erfaßt. Es wird also nicht berücksichtigt, daß sie teilweise durch zweckgebundene Beiträge des subventionierten Sektors selbst finanziert werden. Trägt man diesem Umstand Rechnung, darf insbesondere der größte Teil der Ausgaben der im Agrarsektor tätigen Bundesfonds (Milchwirtschaftsfonds, Getreidewirtschaftsfonds u.a.) nicht zum Subventionsvolumen gerechnet werden, da diese Fonds weitgehend als selbsttragende Einrichtungen konzipiert sind<sup>32</sup>). Auch die Ausgaben für Preisausgleiche im Bundesbudget (Kapitel 62) sollten nur in dem Maße zu den Subventionen gerechnet werden, als sie die zweckgebundenen Beiträge der Produzenten und des Handels übersteigen<sup>33</sup>). Gegen eine solche "Nettorechnung" läßt sich allerdings einwenden, daß nicht nur die Verteilung der Subventionen auf Wirtschaftssektoren, Branchen u.a. von Interesse ist. Ebenso wichtig kann es sein, das Ausmaß zu bestimmen, in

dem der Staat die Ressourcenallokation beeinflusst. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die Bruttoströme zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob die Finanzierung durch Beiträge der Subventionsempfänger selbst oder durch allgemeine Steuermittel erfolgt.

Bei der Beschreibung des Subventionskonzeptes der VGR wurde auf die Abgrenzungsprobleme zwischen Subventionen, also laufenden Transfers, einerseits und Kapitaltransfers andererseits hingewiesen. Es mag daher naheliegend erscheinen - insbesondere für internationale Vergleiche staatlicher Förderungsaktivitäten -, Subventionen und Kapitaltransfers zu einem Aggregat zusammenzufassen. Eine nähere Analyse der Kapitaltransfers zeigt jedoch, daß ein solches Vorgehen nicht unproblematisch ist. Bei den Kapitaltransfers handelt es sich de facto größtenteils um Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors. Immerhin hatten die Kapitaltransfers an die Bundesbetriebe (vor allem ÖBB) und an Unternehmen mit Bundesbeteiligung (vor allem Straßenbau-Sondergesellschaften) regelmäßig einen Anteil von 80% bis 90% an den gesamten Kapitaltransfers. Das Niveau und die Entwicklung der Kapitaltransfers hängen offenbar in hohem Maße - und zwar noch stärker, als dies bei den Subventionen der Fall ist - von den institutionellen Rahmenbedingungen der staatlichen Aktivitäten ab; sie sind damit ebensosehr arbiträr und folglich für empirische Analysen nur bedingt geeignet.

Die VGR erlaubt es - zum Unterschied vom Subventionsbericht - die Förderungstätigkeit des Bundes in die Periode vor 1970 zurückzuverfolgen und sie außerdem mit der Subventionspolitik der anderen Förderungsträger (Gebietskörperschaften, Kammern) zu vergleichen. Zu diesem Zweck wurde der Zeitraum seit 1954 in vier ungefähr gleich lange Perioden zerlegt und das Wachstum der Subventionen in diesen Perioden errechnet (vgl. Übersicht 4). Einschränkend ist dazu allerdings angesichts dieses heterogenen Datenmaterials vorzuschicken, daß es praktisch nicht möglich ist, seine "Qualität" wirklich zuverlässig zu beurteilen. Das Risiko, daß institutionelle und statistische Brüche die ökonomischen Trends überlagern, läßt sich daher nicht ganz ausschließen.

Übersicht 3

Kapitaltransfers des Bundessektors  
an Unternehmungen (in Mill.S)

	Insgesamt	davon		
		Bundes- betriebe	Unternehmungen mit Bundes- beteiligung <sup>1)</sup>	Vorratsentlastung; Investitionsprämie (seit 1982)
1970	2.463	2.107	-	
1971	2.656	2.207	-	
1972	4.522	3.085	-	
1973	12.405	3.520	-	7.502
1974	8.281	4.764	-	1.957
1975	9.406	7.633	-	52
1976	9.073	6.528	1.529	40
1977	8.602	6.015	2.176	134
1978	9.032	5.878	2.959	- 46
1979	8.345	5.216	2.696	-
1980	11.806	6.723	4.031	-
1981	14.432	6.594	5.005	-
1982	14.181	7.294	5.142	265
1983	18.356	10.102	4.470	1.800
1984	19.125	9.404	5.638	1.490

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt; 1) Wird erst seit 1976 ausgewiesen. Es handelt sich vor allem um die Straßensondergesellschaften (inkl. ASFINAG) und um die IAKW; verstaatlichte Unternehmen sind in den Beträgen nicht enthalten.

Betrachtet man die Entwicklung der gesamten Subventionen, so deuten die vorliegenden Zahlen nicht darauf hin, daß die staatlichen Förderungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht längerfristig besonders kräftig steigen. Nur im Zeitabschnitt 1970 bis 1977 sind die Subventionen nennenswert rascher gewachsen als das Sozialprodukt; in der Vorperiode hingegen, also in den Jahren 1962 bis 1970, blieb die Zunahme der Subventionen sogar relativ deutlich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum zurück. Eine ausgeprägte Entwicklung in Richtung "Subventionswirtschaft", in der ein ständig steigender Teil der wirtschaftlichen Transaktionen im Zusammenhang mit staatlichen Förderungen erfolgt, ist im Aggregat nicht erkennbar.

Den größten Anteil an den Subventionen haben die Förderungen des Bundes (ohne Fonds), die überdies seit Anfang der siebziger Jahre überdurchschnittlich stiegen. Hingegen haben die Bundesfonds seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre an Gewicht verloren, was einerseits mit der gesamtwirtschaftlich sinkenden Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion und andererseits mit einer teilweisen Überwälzung der Förderung auf die Konsumentenpreise zusammenhängt. Es ist jedoch in Erinnerung zu rufen (vgl. Fußnote 29), daß es sich dabei nur um öffentlich-rechtliche Fonds handelt. Der relative Rückgang der in der VGR ausgewiesenen Fonds-Subventionen sagt daher nichts über die Bedeutung und Entwicklung der "Fondswirtschaft" insgesamt - als Synonym für die Auslagerung öffentlicher Auf- und Ausgaben aus dem Budget - aus. Insgesamt entfiel auf Subventionen des Bundessektors meist ein Anteil von mehr als 90% der gesamten Förderungen bzw. von 70% bis 80% seit Bestehen des Entgeltfortzahlungsgesetzes und der damit verbundenen Förderungen (deren Zuordnung zu den Subventionen aufgrund ihres sozialpolitischen Charakters allerdings ohnehin problematisch ist).

Demgegenüber spielen die Förderungen der anderen Gebietskörperschaften sowie der Kammern nur eine bescheidene Rolle, wenngleich sowohl die Förderungen der Länder als auch jene der Gemeinden seit Anfang der siebziger Jahre überdurchschnittlich rasch wuchsen<sup>34</sup>). Der Subventions-



Übersicht 4

VGR-Subventionen nach Subventionsträgern

	Insgesamt (Mill.S)	Anteile der Subventionsträger (Prozent)					
		Bund	Bundes- fonds	Länder	Gemein- den (inkl. Wien)	Kammern	Sozial- versiche- rungs- träger
1954	1.900	76,3	18,6	1,6	0,4	3,1	-
1962	3.969	69,6	24,4	1,2	0,2	4,4	-
1970	6.521	70,5	22,0	1,8	0,4	5,3	-
1977	23.692	62,4	10,3	2,4	0,6	2,1	22,3
1984	38.950	69,6	8,8	4,0	3,6	1,9	12,1

Durchschnittliches jährliches Wachstum

	Brutto- Inlands- produkt (nominell)	Subventionen						
		insgesamt	Bund	Bundes- fonds	Länder	Gemein- den	Kam- mern	Sozial- versiche- rungsträger
1954/62	9,4	9,6	8,4	13,4	5,1	1,5	14,6	-
1962/70	8,8	6,4	6,5	5,0	12,7	15,2	9,0	-
1970/77 <sup>1)</sup>	11,3	20,2	18,2	7,9	24,6	26,0	5,2	-
1977/84 <sup>2)</sup>	7,1	7,4	9,1	5,1	15,7	38,8	6,2	-1,6

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen.-

1) Bereinigt um den Niveausprung durch Einführung des Entgeltfortzahlungsgesetzes. 2) Das in dieser Periode ausgewiesene Wachstum wird aufgrund einer Umstellung im Rechnungswesen von Wien zu hoch ausgewiesen.

vergleich zwischen Bund und anderen Gebietskörperschaften ist jedoch in zweifacher Hinsicht verzerrt. Erstens gibt es Anzeichen dafür, daß zumindest die Länder weitaus mehr Förderung durch Gewährung billiger Darlehen betreiben als der Bund (Lehner, 1982, S.77), und auch die Bereitstellung von Liegenschaften zur Betriebsansiedlung spielt vermutlich bei Ländern und Gemeinden eine größere Rolle. Beide Förderungsarten werden jedoch in der VGR nicht als Subventionen erfaßt. Zweitens darf nicht übersehen werden, daß die zwei umfangreichsten Förderungsbereiche, der Schienenverkehr und die Agrarpreisausgleiche, ganz in die Verantwortung des Bundes fallen. Wahrscheinlich ist daher in jenen Bereichen, in denen sich die Förderungsaktivitäten der Gebietskörperschaften überschneiden, insbesondere bei der im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung betriebenen Wirtschaftsförderung, die Dominanz des Bundes deutlich geringer.

#### 4.2 Die Struktur der Subventionen nach Empfängern, Wirtschaftssektoren und Aufgabenbereichen

Aufgrund der verfügbaren Daten lassen sich die Subventionen nach folgenden Gesichtspunkten aufgliedern: die Subventionen laut Subventionsbericht nach Empfängergruppen (Unternehmen, Haushalte u.a.) sowie nach funktionellen Aufgabenbereichen<sup>35</sup>), die Subventionen laut VGR nach Wirtschaftsbereichen sowie nach einzelnen Förderungsinstrumenten.

Die Verteilung der direkten Förderungen auf Unternehmen und andere empfangende Sektoren zeigt folgendes Bild: Den höchsten und im Zeitablauf noch steigenden Anteil an den Subventionen hatte der Unternehmenssektor. Auf ihn entfielen 1970 rund 58% der Förderungen, im Jahr 1984 zwei Drittel. Dieser Anstieg ist umso bemerkenswerter, als ein sehr umfangreicher, in den vorliegenden Berechnungen ausschließlich Unternehmungen zugeordneter Teil der Subventionen - die Preisausgleiche - im Untersuchungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich zunahm. Demzufolge muß bei den restlichen Förderungen eine signifikante Verschiebung zugunsten des Unternehmenssektors stattgefunden haben.

## Subventionen (laut Subventionsbericht) nach Empfängern

	Träger öffentlichen Rechts		Unternehmungen		private Haushalte und nicht-gewinnorientierte Institutionen		Ausland	
	in Mill.	in %	in Mill.	in %	in Mill.	in %	in Mill.	in %
1970	1.362,4	23,8	3.332,3	58,1	984,6	17,2	51,7	0,9
1971	1.544,4	26,3	3.246,5	55,3	1.068,3	18,2	11,7	0,2
1972	2.146,0	30,6	3.604,8	51,4	1.225,3	17,5	33,4	0,5
1973	1.732,1	20,9	4.657,4	56,2	1.346,3	16,3	548,2	6,6
1974	2.149,0	21,1	5.785,1	56,9	1.590,1	15,6	645,4	6,4
1975	2.526,5	21,9	6.980,0	60,4	1.914,7	16,6	127,8	1,1
1976	2.429,7	21,2	6.890,0	60,2	1.953,0	17,1	169,5	1,5
1977	1.813,8	16,2	7.095,0	63,4	2.042,2	18,2	241,1	2,2
1978	1.906,4	15,1	8.431,7	66,7	2.194,6	17,3	117,8	0,9
1979	2.811,1	19,6	9.137,9	63,9	2.204,7	15,4	155,5	1,1
1980	2.972,6	20,3	9.200,3	63,0	2.232,0	15,3	205,7	1,4
1981	2.984,6	16,3	12.691,2	69,4	2.314,0	12,7	296,8	1,6
1982	3.815,4	20,9	11.685,3	64,1	2.348,4	12,9	380,1	2,1
1983	4.284,5	20,3	13.808,6	65,6	2.638,2	12,5	327,7	1,6
1984	4.590,8	21,2	14.355,0	66,4	2.365,8	10,9	314,0	1,5

Q: Subventionsberichte, eigene Berechnungen.

Ebenfalls einen beträchtlichen Anteil an den Subventionen - zwischen 15% und 30%, allerdings mit fallender Tendenz - hatten die Träger öffentlichen Rechts. Darin kommt zweierlei zum Ausdruck:

- einerseits die heterogene Organisationsstruktur des öffentlichen Sektors, die in Transfers zwischen dem Bund und ausgelagerten öffentlichen Rechtsträgern ihren Niederschlag findet,
- und andererseits das Zusammenwirken des Bundes mit anderen Gebietskörperschaften bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Unterdurchschnittlich wuchsen in der untersuchten Periode die Subventionen an die privaten Haushalte und die privaten, nicht auf Gewinn berechneten Institutionen. Seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist ihr Anteil an den gesamten Förderungen praktisch ständig gesunken und betrug zuletzt nur mehr rund 12%. Vor allem das umfangreichste Förderungsprogramm für den privaten Nichtunternehmenssektor, die Bundeszuschüsse für den Wasserschutzbau (Wildwasser- und Lawinenverbauung, Interessentengewässerverbauungen), wurde verhältnismäßig wenig ausgebaut.

Kaum eine Rolle spielten die Subventionen an Empfänger im Ausland. Ihr Anteil an den gesamten direkten Förderungen lag in den meisten Jahren unter 2%. Nur in den Jahren 1973 und 1974, als die Republik Österreich drei Entwicklungsbanken (der Weltbank, der Asiatischen und der Interamerikanischen Entwicklungsbank) zinsengünstige Kredite in Höhe von insgesamt 1 Mrd.S gewährte ("Entwicklungsmilliarde"), fielen die Subventionen an das Ausland stärker ins Gewicht.

Die Verteilung der Subventionen nach Aufgabenbereichen zeigt folgendes Bild: Auf den Aufgabenbereich 34 (Land- und Forstwirtschaft) entfiel während des gesamten Untersuchungszeitraums der bei weitem größte Anteil an den im Subventionsbericht erfaßten Förderungen. Allerdings schrumpfte dieser Anteil zwischen 1970 und 1981 ständig bis auf die Hälfte (von

Übersicht 6

Die Struktur der Subventionen nach Aufgabenbereichen

(in Prozent)

Aufgabenbereich	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Erziehung, Unterricht	2,8	2,8	2,4	3,0	2,2	2,0	1,7	1,8
Forschung, Wissenschaft	4,6	8,2	7,1	7,8	6,8	7,6	6,5	5,8
Kunst	2,7	2,9	2,2	3,0	2,9	3,3	2,9	2,0
Kultur	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesundheit	0,1	0,5	0,5	1,1	1,0	0,9	0,7	0,6
Soziale Wohlfahrt	3,0	4,4	5,3	6,1	5,3	3,8	6,5	7,9
Wohnungsbau	7,7	6,6	4,3	4,6	3,6	3,0	2,5	1,9
Straßen	0,1	2,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Sonstiger Verkehr	3,2	5,3	4,0	4,3	4,3	5,3	8,2	9,7
Land- u. Forstwirtschaft	65,4	53,8	52,8	50,6	49,6	40,3	35,8	39,8
Energiewirtschaft	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1
Industrie, Gewerbe	4,6	3,9	5,8	5,5	7,8	14,7	15,2	11,4
Öffentliche Dienste	2,3	2,6	6,0	7,2	8,0	11,0	11,4	12,9
Priv. Dienstleistungen	2,0	3,0	3,1	3,9	6,8	5,8	5,5	4,4
Landesverteidigung	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staats- und Rechtssicherheit	0	0	0	0	0	0	0	0
Übrige Hoheits- verwaltung	1,3	3,8	6,5	2,8	1,6	2,3	2,6	1,6

Q: Subventionsberichte, eigene Berechnungen.

zwei Dritteln auf ein Drittel) und stieg erst in den letzten beiden Berichtsjahren wieder etwas. 1984 entfielen mit 8,6 Mrd.S fast 40% der gesamten Förderungen auf den Aufgabenbereich 34. Allerdings werden diesem Aufgabenbereich auch einige Subventionen (für die Errichtung von Forstwegen, für den Schutzwasserbau) zugerechnet, die zum Teil auch als Fremdenverkehrsförderung angesehen werden können und damit im Aufgabenbereich 38 (Private Dienstleistungen) zu erfassen wären. Umgekehrt wird durch die bereits beschriebene Umstellung der Treibstoffverbilligungsaktion für die Landwirtschaft (vgl. Fußnote 26) der Anteilrückgang des Aufgabenbereichs 34 an den direkten Förderungen überschätzt.

Neben dem Aufgabenbereich 34 gab es nur wenige Aufgabenbereiche, auf die - zumindest in Teilabschnitten des Untersuchungszeitraums - größere Anteile der Subventionen entfielen. Dazu zählt in erster Linie der Aufgabenbereich 36 (Industrie und Gewerbe). Die Förderungen für diesen Aufgabenschwerpunkt wurden vor allem seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beträchtlich ausgeweitet und erreichten Anfang der achtziger Jahre mit den Zuschüssen zur Ansiedlung zweier ausländischer Motorenwerke sowie den Zuschüssen aufgrund der Zinsenzuschußaktion 1978 einen vorläufigen Höhepunkt. Im Jahr 1983 entfielen auf diesen Aufgabenbereich mit 2,5 Mrd.S etwas mehr als 11% der Gesamtsubventionen. Eine ähnliche Entwicklung und auch eine ähnliche Größenordnung lassen sich für die Subventionen im Aufgabenbereich 37 (Öffentliche Dienstleistungen) feststellen. Auf diesen Bereich entfielen in den letzten Jahren zwischen 10% und 13% der Subventionen. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um zwei Ausgabenarten: um die Zahlungen an die Planungs- und Errichtungsgesellschaft im Zusammenhang mit dem Neubau des Allgemeinen Krankenhauses und um die Bundesbeiträge an den Wasserwirtschaftsfonds..

Der Rest der Subventionen verteilte sich einigermaßen gleichmäßig auf weitere Aufgabenbereiche, deren Anteile in der Regel zwischen 4% und 8% schwankten. Es handelte sich dabei um die Bereiche "Forschung und Wissenschaft" (vor allem Zuwendungen an die beiden Forschungsförderungsfonds), "Soziale Wohlfahrt" (vor allem Arbeitsmarktförderung) 36),

"Wohnungsbau" (in der Hauptsache Darlehen für BUWOG-Wohnungen), "Sonstiger Verkehr" (Zuwendungen für private Nebenbahnen und für städtische Verkehrsprojekte) sowie "Private Dienstleistungen" (in erster Linie Fremdenverkehrsförderung). Auf die übrigen Aufgabenbereiche (Erziehung und Unterricht, Kunst<sup>37</sup>), Kultus, Gesundheit, Straßen, Energiewirtschaft, Landesverteidigung, Staats- und Rechtssicherheit, Übrige Hoheitsverwaltung) entfielen nur geringe Förderungen.

Schon die bisherigen Ausführungen sind ein Beleg für die im Abschnitt 3 beschriebenen Zuordnungsprobleme im Subventionsbereich, die jede Strukturierung der Förderungen so schwer interpretierbar machen. Diese Problematik wird noch um vieles heikler, wenn man - anstelle des Subventionsberichts und der Gliederung der Förderungen nach Aufgabenbereichen - die VGR heranzieht, in der die Förderungen den einzelnen Wirtschaftsbereichen zugeordnet werden. Diese Betrachtungsweise der Förderungen, bei der es somit um die Frage geht, welche Sektoren "hoch" oder "niedrig" subventioniert werden, hat eine nicht zu übersehende politische Dimension.

Derzeit orientiert sich die VGR bei der Zuordnung der öffentlichen Förderungen in der Regel an der formalen oder der "gesetzlichen" Inzidenz: Förderungen werden (in fast allen Fällen) dem Empfänger und nicht dem letztlich Begünstigten zugerechnet. Diese Konvention hat viel für sich, wenn man sich vor Augen hält, wie schwierig es wäre, die effektive Inzidenz der Vielzahl staatlicher Förderungen zu ermitteln.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß die derzeitige Erfassungspraxis einen gravierenden Nachteil hat. Sie bewirkt nämlich, daß die sektorale Zuordnung der Förderungen in einem hohen Maß von der institutionellen Ausgestaltung der Subventionsgewährung abhängig ist. Als Beispiele dafür wurden im Abschnitt 3.2.1 bereits die Agrarpreisausgleiche und die Zinsenzuschüsse nach dem "Grünen Plan" angeführt. Beide Subventionsarten sind eng mit der Agrarproduktion und mit Agrarinvestitionen verknüpft und werden - sicherlich in Widerspruch zur

beabsichtigten Inzidenz - doch anderen Wirtschaftssektoren zugerechnet. Und in beiden Fällen wären Verfahren der Subventionierung denkbar, bei denen die Förderungsmittel zunächst in die Land- und Forstwirtschaft gingen und damit hinsichtlich der sektoralen Struktur ein ganz anderes Bild der Subventionspolitik ergäben.

Die quantitativen Konsequenzen einer alternativen Subventionserfassung sind - darin liegt die eigentliche Problematik - von einer Größenordnung, die eine ökonomische Interpretation von Subventionszahlen nahezu unmöglich macht. In Übersicht 7 werden einander für ausgewählte Jahre die Subventionen, gegliedert nach Wirtschaftsbereichen (VGR-Industrien), in zwei Varianten gegenübergestellt: die originären VGR-Subventionen, wie sie vom Österreichischen Statistischen Zentralamt ausgewiesen werden<sup>38</sup>), sowie korrigierte Subventionen, die dadurch gewonnen wurden, daß in einer Reihe von Zweifelsfällen, insbesondere bei den Agrarsubventionen, eine von der derzeitigen Erfassungspraxis abweichende "Verbuchung" der Subventionen erfolgte<sup>39</sup>). Es zeigt sich, daß die auf diese Weise korrigierten Subventionen merklich (um 10% bis 20%) niedriger sind als die unkorrigierten Subventionen und daß die Strukturen vor allem hinsichtlich ihrer Verteilung auf die Land- und Forstwirtschaft sowie die Sachgüterproduktion deutlich voneinander abweichen. Während für die Land- und Forstwirtschaft in der amtlichen VGR nur sehr geringe Subventionen ausgewiesen werden, war sie nach der korrigierten Rechnung lange Zeit absolut der zweitgrößte und zuletzt der drittgrößte Subventionsempfänger. Die Sachgüterproduktion verliert umgekehrt in der Neuberechnung an Gewicht, im längerfristigen Zeitvergleich zählt sie jedoch zu jenen Sektoren, deren Subventionen am raschesten wachsen.

Absolute Subventionszahlen allein sind jedoch wenig aussagekräftig. Um wirklich einen Eindruck von der Bedeutung der Subventionen in den einzelnen VGR-Industrien zu bekommen, ist es notwendig, die Förderungen in Relation zu der wirtschaftlichen Leistung im jeweiligen Bereich zu sehen und sogenannte "Subventionsgrade" zu berechnen (vgl. z.B. Jüttemeier - Lammers, 1979, S.10). Im vorliegenden Fall wurden die Subven-



## Übersicht 7

VGR-Subventionen nach "Industrien" 1)  
(Mill.S)

	1964		1970		1976		1980		1983		1984	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Land- und Forstwirtschaft	173	2.588	230	2.815	826	4.353	1.175	4.121	1.494	5.034	1.566	4.851
Bergbau	3	1	75	73	219	219	217	217	208	208	194	194
Sachgüterproduktion	3.365	232	3.742	277	5.953	1.177	8.397	3.150	14.671	6.929	15.117	7.297
Energie- und Wasserversorgung	10	5	8	1	357	357	371	371	605	605	488	488
Bauwesen	104	89	167	147	346	346	343	343	329	329	298	298
Handel <sup>2)</sup>	283	43	307	48	406	335	712	396	1.009	511	780	501
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	561	493	1.143	1.063	6.242	6.169	9.292	9.147	11.135	10.959	11.225	11.166
Vermögensverwaltung	19	8	209	1	356	- 6	259	88	250	68	-253	- 65
Sonstige Dienste	224	219	363	352	657	657	849	849	1.041	1.041	1.133	1.133

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen.- 1) Variante A: lt. VGR bereinigt um geringe statistische Fehler. Variante B: unterscheidet sich von Version A vor allem durch alternative Erfassung und Zuordnung der agrarischen Preisausgleiche (siehe Text). 2) Einschließlich Beherbergungs- und Gaststättenwesen.

tionsgrade errechnet als Quotient zwischen den Subventionen an eine Industrie und deren Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt (zu Marktpreisen). Diese Kennzahl gibt annäherungsweise an, um wieviel Prozent die Produktionskosten (Faktoreinkommen, Abschreibung) und die indirekten Steuern den auf dem Markt erzielten Erlös für den Output der betreffenden Industrie übersteigen<sup>40</sup>). Auch diese Berechnungen wurden in zwei Varianten vorgenommen, und zwar sowohl mit den offiziellen VGR-Daten als auch mit den im vorigen Absatz beschriebenen korrigierten Daten<sup>41</sup>).

Die Subventionsgrade zeigen folgendes Bild: Relativ am stärksten gefördert wurde seit Mitte der siebziger Jahre der Sektor "Verkehr und Nachrichtenübermittlung", wo der Subventionsgrad in diesem Zeitabschnitt zwischen 15% und 17% schwankte. Dazu trugen vor allem die Transfers des Bundes zur Abdeckung der betriebswirtschaftlichen Abgänge der österreichischen Bundesbahn bei. Im Hinblick auf die Bedeutung der Förderungen in der land- und Forstwirtschaft sowie in der Sachgüterproduktion liefern die beiden Berechnungsvarianten erwartungsgemäß ein unterschiedliches Bild. Nach den offiziellen VGR-Daten erreichte die Land- und Forstwirtschaft nur relativ geringe Subventionsgrade. Allerdings sind sie, vor allem aufgrund des erst im Untersuchungszeitraum eingeführten Bergbauernsonderprogramms, auf über 3% gestiegen, nachdem sie in den sechziger Jahren noch unter 1% gelegen waren. In der Sachgüterproduktion war der Subventionsgrad etwas höher - er schwankte zwischen knapp 3% und 4 1/2% -, allerdings ohne ausgeprägten Trend, der auf eine steigende Bedeutung der Subventionen schließen ließe. Stützt man sich hingegen auf die vorgeschlagene alternative Zuordnung der Förderungen, dann erscheint die Land- und Forstwirtschaft mit einem Subventionsgrad von 10% bis 14% als relativ hochgeförderter Sektor. Langfristig dürfte jedoch nach dieser Abgrenzung die quantitative Bedeutung der Subventionen in diesem Sektor etwas zurückgegangen sein. Umgekehrt war die Sachgüterproduktion nach diesen Berechnungen ein nur wenig geförderter Sektor - noch 1980 lag der Subventionsgrad nur knapp über 1% -, allerdings nahmen die Förderungen vor allem seit Mitte der siebziger Jahre deutlich rascher zu als der BIP-Beitrag dieses Sektors. Gerade im Falle der Sachgüterpro-

Übersicht 8

Subventionsgrade<sup>1)</sup> der VGR-Industrien

	1964		1970		1976		1980		1983		1984	
	A <sup>2)</sup>	B <sup>2)</sup>	A <sup>2)</sup>	B <sup>2)</sup>	A <sup>2)</sup>	B <sup>2)</sup>	A <sup>2)</sup>	B <sup>2)</sup>	A <sup>2)</sup>	B <sup>2)</sup>	A <sup>2)</sup>	B <sup>2)</sup>
Land- und Forstwirtschaft	0,81	13,67	0,89	12,25	2,27	13,22	2,65	9,97	3,38	12,37	3,31	11,02
Bergbau	0,13	0,04	2,73	2,65	5,50	5,50	4,46	4,46	3,73	3,73	3,11	3,11
Sachgüterproduktion	4,47	0,30	2,95	0,21	2,85	0,55	3,03	1,12	4,52	2,09	4,31	2,03
Energie- und Wasserversorgung	0,16	0,08	0,08	0,00	1,62	1,62	1,21	1,21	1,56	1,56	1,26	1,26
Bauwesen	0,54	0,46	0,54	0,48	0,58	0,58	0,42	0,42	0,37	0,37	0,33	0,33
Handel <sup>3)</sup>	0,69	0,10	0,45	0,07	0,33	0,27	0,43	0,24	0,50	0,25	0,38	0,24
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	4,13	3,61	5,12	4,75	15,34	15,14	16,07	15,28	16,45	16,15	15,29	15,20
Vermögensverwaltung	1,32	0,06	0,66	0,00	0,48	- 0,00	0,22	0,07	0,15	0,04	- 0,13	- 0,04
Sonstige Dienstleistungen	2,79	2,73	2,60	2,52	2,45	2,45	2,19	2,19	2,16	2,16	2,21	2,21

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen.- 1) Quotient aus Subventionen und BIP-Beitrag. 2) Variante A: lt. VGR, bereinigt um geringfügige statistische Fehler. Variante B unterscheidet sich von Variante A vor allem durch eine andere Erfassung und Zuordnung der agrarischen Preisausgleichs (siehe Text). 3) Einschließlich Beherbergungs- und Gaststättenwesen.

duktion ist allerdings das hohe Aggregationsniveau, auf dem Subventionen erfaßt werden, nicht unproblematisch. Untersuchungen einzelner Förderungsbereiche zeigen, daß sich die staatlichen Förderungen sehr unterschiedlich auf die einzelnen Branchen verteilen (Kager - Kepplinger, 1981, S.186, Szopo - Aiginger - Lehner, 1985, Abschnitt 5).

Von den übrigen Sektoren wiesen nur noch der Bergbau (mit meist 2% bis 4%) und die sonstigen Dienste (mit 2% bis 2 1/2%) beachtenswerte Subventionsgrade auf. In der übrigen Wirtschaft fielen staatliche Förderungen nicht ins Gewicht.

Zu einer ähnlichen Einschätzung der Bedeutung der Subventionen in den einzelnen Sektoren der Wirtschaft gelangt man, wenn man die Subventionen in Relation zu den Erwerbstätigen setzt. Einziger "Ausreißer" ist der Sektor "Energie- und Wasserversorgung", in dem aufgrund der hohen Kapitalintensität und der damit verbundenen hohen Arbeitsproduktivität den niedrigen Subventionsgraden relativ hohe Subventionen je Erwerbstätigen gegenüberstehen.

Obwohl internationale Subventionsvergleiche aus vielen Gründen schwierig und fragwürdig sind (vgl. dazu Abschnitt 8.1), zeigt sich doch im Hinblick darauf, welche Sektoren der Wirtschaft stark gefördert werden, eine gewisse Übereinstimmung zwischen verschiedenen Ländern. Dies betrifft vor allem die dominierende Stellung der Land- und Forstwirtschaft und des Verkehrssektors unter den Subventionsempfängern, und auch der Bergbausektor wird nicht nur in Österreich, sondern auch in der Bundesrepublik Deutschland überdurchschnittlich gefördert<sup>42</sup>).

Unabhängig von der Berechnungsart zeigt sich in der VGR - stärker noch als im Subventionsbericht - die relativ hohe Konzentration der Subventionen auf einige wenige Förderungsarten und -bereiche. Immerhin entfielen während des gesamten Untersuchungszeitraums mehr als vier Fünftel der jährlichen Förderungen auf die drei Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Sachgüterproduktion sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung.

Übersicht 9

VGR-Subventionen je Erwerbstätigen<sup>1)</sup>  
(in S)

	1984	
	A	B
Land- und Forstwirtschaft	5.780	17.910
Sachgüter <sup>2)</sup> produktion	16.720	8.180
Energie- und Wasserversorgung	11.990	11.990
Bauwesen	12	1.250
Handel <sup>3)</sup>	1.840	1.180
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	55.210	54.930
Vermögensverwaltung und sonstige Dienste	1.920	2.330

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank, eigene Berechnungen.- 1) Variante A: lt. VGR, bereinigt um geringfügige statistische Fehler. Variante B: unterscheidet sich von Variante A vor allem durch eine andere Erfassung und Zuordnung der agrarischen Preisausgleiche (siehe Text). 2) Einschließlich Bergbau. 3) Einschließlich Beherbergungs- und Gaststättenwesen.

Die anderen Wirtschaftsbereiche spielten als Subventionsempfänger kaum eine Rolle<sup>43</sup>). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch auf der Ebene der verschiedenen Subventionsarten. In den meisten Jahren entfielen mehr als 75% der Subventionen des Bundessektors auf nur drei Subventionsarten: auf die Agrarpreis- und Transportkostenausgleiche, auf die betriebswirtschaftlichen Transfers an die Bundesbetriebe sowie auf die Förderungen aufgrund von Haftungsübernahmen. Diese Konzentration der Subventionen - übrigens ein Phänomen, das sich ähnlich auch im Ausland zeigt (vgl. z.B. Stille - Teichmann, 1984, Thormälen, 1985, Eidgenössische Finanzverwaltung, 1985) - ist ein wichtiger, wenngleich sicherlich nicht der einzige Grund dafür, daß Subventionspolitik so schwierig ist. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Wachstum der Subventionen gedämpft oder gar das Subventionsvolumen verringert werden soll. Zwei Faktoren spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Zum einen bewirkt die hohe Konzentration der Förderungen, daß subventionspolitische Maßnahmen in der Regel gravierende verteilungspolitische Konsequenzen haben und daher politisch sehr umstritten sind. Und zum anderen bedeutet diese Konzentration in der Praxis, daß staatliche Förderungen für einzelne Wirtschaftsbereiche und wirtschaftspolitische Probleme eine maßgebende Rolle spielen. Das hat wieder zur Folge, daß es subventionspolitische Maßnahmen "allgemeiner Art" praktisch kaum gibt - wenn man von verfahrenstechnischen Fragen (Vergabepaxis, Transparenz u.ä.) absieht -, sondern daß man dabei sehr rasch auf meritorische Probleme in einzelnen Wirtschaftsbereichen (etwa im Agrarsektor oder im Verkehrssektor) stößt.



## 5. Subventionen und Bundeshaushalt

### 5.1 Wie flexibel sind Subventionen?

Subventionen werden oft mit der Budgetproblematik in Zusammenhang gebracht. Es gibt kaum ein wirtschaftspolitisches Programm zur Konsolidierung des Bundeshaushalts, das nicht einen deutlichen Abbau der Subventionen vorsieht. Am Umfang der Subventionen allein liegt es vermutlich nicht, daß ihnen soviel Beachtung geschenkt wird. Wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, betragen die Subventionen laut Subventionsbericht in den siebziger und achtziger Jahren nur rund 5% der Gesamtausgaben. Und selbst wenn von diesen noch der Finanzschuldenaufwand und der Personalaufwand abgezogen werden, steigt der Anteil der Subventionen nur auf 7% bis 8%. Wenn dennoch von einer Kürzung der Förderungen ein substantieller Beitrag zur Verringerung der Ausgaben-  
dynamik oder des Budgetdefizits erwartet wird, dann deshalb, weil Förderungs-  
ausgaben in einem hohen Maß Ermessensausgaben sind (entweder weil sie im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gewährt werden oder weil auch in Förderungsgesetzen in der Regel ein gewisser Ermessensspielraum bei der Subventionierung nicht zu vermeiden ist). Dies wiederum ließe erwarten, daß Förderungs-  
ausgaben stärker als andere Ausgabenkategorien auf geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und damit zusammenhängende budgetpolitische Absichten reagieren (vgl. auch Lehner, 1982, S.76).

Tatsächlich haben sich die Subventionen im Untersuchungszeitraum sehr sprunghaft entwickelt. Die jährlichen Veränderungs-raten schwankten zwischen -2% und +25% bzw., wenn man die Subventionen deflationiert und damit den Einfluß der Preisschwankungen ausschaltet, zwischen -7% und +18%. Es ist dennoch fraglich, ob diese Entwicklung - insbesondere der Umstand, daß in einzelnen Jahren eine reale oder sogar eine nominelle Verringerung des Subventionsvolumens möglich war - bereits ein Indiz für eine hohe Flexibilität des Förderungsinstrumentariums ist. Eher ist sie



darauf zurückzuführen, daß in mehreren Jahren einige besonders umfangreiche Einzelförderungen die "normale" bzw. im Rahmen bestimmter Förderungsaktionen ablaufende Subventionstätigkeit überlagerten. So haben solche "Sonderförderungen"<sup>44</sup>) etwa dazu beigetragen, daß sich im Jahr 1975 das Subventionswachstum trotz besonders rasch expandierender Staatsausgaben eher abschwächte; und im Jahr 1981 bewirkten sie einen kräftigen Subventionsanstieg, obwohl gleichzeitig die Staatsausgaben insgesamt relativ wenig zunahmen<sup>45</sup>).

Im allgemeinen darf die Flexibilität der Subventionen, vor allem die Möglichkeit eines raschen und deutlichen Subventionsabbaus, nicht überschätzt werden, und zwar aufgrund einer Reihe institutioneller Faktoren. Erstens ist zu berücksichtigen, daß die Schwankungen der Subventionen erheblich von der Entwicklung der Agrarpreisausgleiche bestimmt werden, und diese sind kurzfristig vor allem von natürlichen Einflüssen und von Wechselkursentwicklungen (insbesondere von Schwankungen des Dollars) abhängig und damit (ebenfalls kurzfristig) wirtschaftspolitisch kaum steuerbar. Zweitens gibt es eine Reihe von Subventionsformen (in erster Linie Zinsenzuschüsse und Haftungsübernahmen), bei denen die Subventionsentscheidung und deren budgetäre Folgen zeitlich beträchtlich auseinanderfallen. Heutige Subventionen sind zum Teil bloß die Folge früherer Förderungsentscheidungen, zum Teil lösen sie künftige Subventionen aus. Und drittens darf nicht übersehen werden, daß Förderungen mehr sind als bloß finanzgesetzliche Ansätze. In der Regel erfolgen Förderungen in überwiegend damit betrauten oder gar eigens dafür geschaffenen Institutionen (z.B. Fonds) und Organisationseinheiten (z.B. Ministeriumsabteilungen). Dies ist bis zu einem gewissen Grad unvermeidbar. Ziel der Subventionspolitik ist es ja, das Verhalten anderer, meist privater Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen und nicht bloß einen Einkommens- oder Vermögenstransfer durchzuführen. Die Prüfung von Subventionsanträgen, die Förderungsvergabe, die Kontrolle der Mittelverwendung und die statistische Dokumentation dieses ganzen Geschehens sind zum Teil recht aufwendige Prozesse, die ohne entsprechende Institutionalisierung gar nicht zu bewältigen wären<sup>46</sup>). Die Folge dieser

Institutionalisierung ist allerdings - wie zumindest die Praxis zeigt - ein gewisser Flexibilitätsverlust in der Förderungspolitik, der darin zum Ausdruck kommt, daß viele subventionspolitischen Maßnahmen (Abbau, Umschichtungen u.a.) auch abgesehen von politischen Einflüssen nur schwer und langsam zu realisieren sind.

## 5.2 Die Subventionsintensität öffentlicher Aufgaben

Die ungleiche Verteilung der Subventionen (laut Subventionsbericht) nach Aufgabenbereichen (vgl. Abschnitt 4.2) legt es nahe zu untersuchen, inwieweit dies auf die unterschiedliche Bedeutung der Subventionen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zurückzuführen ist. Zu diesem Zweck wurden in den einzelnen Aufgabenbereichen Subventionsintensitäten berechnet, also die Anteile der Subventionen an den gesamten Ausgaben in den jeweiligen Bereichen. Es zeigt sich, daß es diesbezüglich zwischen den Aufgabenbereichen recht deutliche Unterschiede gibt. In einer Reihe von Aufgabenbereichen spielten Förderungen eine beachtliche Rolle: in den Bereichen "Land- und Forstwirtschaft", wo die Subventionsintensität meist zwischen 70% und 75% lag, "Industrie und Gewerbe" (meist zwischen 30% und 50%), "private Dienstleistungen" (20% bis 50%), "öffentliche Dienstleistungen" (15% bis 35%), "Wohnbau" (50% bis mehr als 90% Anfang der siebziger Jahre, 25% bis 35% Anfang der achtziger Jahre), "Kunst" (12% bis 18%) und "Forschung und Wissenschaft" (10% bis 13%). Anhand der Subventionsintensitäten wird der Umfang der Förderungsverwaltung sogar noch unterschätzt, und zwar nicht nur, weil - wie bereits mehrfach angemerkt - der Subventionsbericht aus konzeptionellen Gründen verschiedene Förderungsaktivitäten vernachlässigt (Bundesbetriebe, Haftungen), sondern weil die hier berechneten Subventionsintensitäten den mit jeder Förderung verbundenen Personalaufwand nicht erfassen.

Es mag überraschen, daß die Subventionen trotz ihrer Bedeutung in einigen Aufgabenbereichen im Aggregat, also bezogen auf die gesamten Staatsausgaben, relativ wenig ins Gewicht fallen. Dabei ist jedoch zu

Übersicht 10

Subventionsintensitäten öffentlicher Aufgaben<sup>1)</sup>  
(in Prozent)

Aufgabenbereich	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Erziehung, Unterricht	1,9	1,6	1,6	1,7	1,1	1,0	0,9	1,0
Forschung, Wissenschaft	10,0	15,9	13,1	12,1	10,8	12,0	10,6	9,5
Kunst	17,7	15,5	12,8	14,7	14,0	15,4	15,2	10,9
Kultus	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesundheit	1,1	6,6	3,1	8,1	5,3	4,8	4,6	3,8
Soziale Wohlfahrt	0,8	1,0	1,4	1,3	1,0	0,8	1,3	1,6
Wohnungsbau	92,3	53,3	41,6	43,3	40,2	34,2	31,8	31,8
Straßen	0,1	1,9	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Sonstiger Verkehr	0,8	1,3	1,1	1,0	1,0	1,2	2,0	2,5
Land- und Forstwirtschaft	73,3	71,7	74,9	73,3	73,3	71,3	69,2	74,3
Energiwirtschaft	1,7	1,2	0,7	0,9	0,7	0,0	34,2	4,8
Industrie, Gewerbe	28,8	33,3	39,3	29,8	30,8	48,5	36,7	26,0
Öffentliche Dienstleistungen	10,1	9,2	21,1	17,8	22,6	26,7	32,3	35,2
Private Dienstleistungen	17,6	22,1	29,0	20,4	48,5	44,0	37,7	33,9
Landesverteidigung	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Staats- und Rechtssicherheit	0	0	0	0	0	0	0	0
Übrige Hoheitsverwaltung	0,4	1,1	2,1	0,7	0,4	0,5	0,6	0,3

Q: Subventionsberichte, Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen. - 1) Subventionen laut Subventionsbericht in Prozent der gesamten Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen.

berücksichtigen, daß sie gerade in den, vom Ausgabenvolumen her gesehen, großen Bereichen - "Soziale Wohlfahrt", "Übrige Hoheitsverwaltung" (insbesondere Staatsschuldendienst, Finanzausgleich, Pensionen), "Verkehr" sowie "Erziehung und Unterricht" - aus ökonomischen oder definitorischen Gründen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die Entwicklung der Subventionsintensitäten deutet - wenn man von ihren kurzfristigen Schwankungen absieht - nicht darauf hin, daß sich die Subventionspolitik in der untersuchten Periode drastisch geändert hat. Nur in drei Aufgabenbereichen zeigten die Subventionsintensitäten einen ausgeprägten Trend<sup>47</sup>): in den Bereichen "öffentliche Dienstleistungen" und "private Dienstleistungen", wo sich die Subventionsintensitäten jeweils verdoppelten, und im Bereich "Wohnbau", wo die Subventionsintensität kontinuierlich von mehr als 90% auf rund 30% zurückging<sup>48</sup>).

In den übrigen Aufgabenbereichen änderte sich die Relation zwischen Subventionen und anderen ausgabenwirksamen staatlichen Aktivitäten kaum. Das gilt insbesondere für die beiden Bereiche, in denen Subventionen die relativ größte Bedeutung haben, also für die Bereiche "Land- und Forstwirtschaft" sowie "Industrie und Gewerbe". Daß dennoch im erstgenannte Aufgabenbereich längerfristig der Anteil an den Gesamtsubventionen sinkt (vgl. Abschnitt 4.2), im letztgenannten hingegen steigt, erklärt sich vielmehr aus einer allgemeinen Verschiebung der Staatsausgabenstruktur in diese Richtung.

### 5.3 Die Subventionsintensitäten in den Kapiteln des Bundeshaushalts

Ein anderer Ansatz zur Berechnung von Subventionsintensitäten, anstelle der Gliederung nach Aufgabenbereichen, ist die Gegenüberstellung der Subventionen und der Gesamtausgaben in den einzelnen Kapiteln des Bundeshaushalts. Unter ökonomischen Gesichtspunkten mag diese Art der Betrachtung weniger aussagekräftig erscheinen als ein aufgabenorientierter und damit kapitelübergreifender Zugang zur Subventionsproble-

matik. Der Vorteil dieser Gliederung ist allerdings, daß sie am ehesten die tatsächliche Organisationsstruktur der staatlichen Verwaltung und insbesondere den Prozeß der Budgeterstellung abbildet.

Anhand der unter diesem Gesichtspunkt errechneten Subventionsintensitäten zeigt sich, daß die staatlichen Förderungen in einer Reihe von Budgetkapiteln ein beachtliches Gewicht haben. Der Anteil der Subventionen an den Gesamtausgaben betrug immerhin in vier Kapiteln zum Teil weit mehr als 50%, und zwar in den Kapiteln "Kunst", "Handel, Gewerbe, Industrie", "Land- und Forstwirtschaft" sowie (definitionsgemäß) im Kapitel "Preisausgleiche". In weiteren Kapiteln ("Bundeskanzleramt", "Finanzverwaltung", "Bundesvermögen") lag dieser Anteil zumindest in Teilperioden zwischen 20% und 40%. In diesen Kapiteln bzw. in den entsprechenden Ressorts entfällt offenbar der überwiegende oder zumindest ein beträchtlicher Teil der staatlichen Aktivitäten auf die Förderungsverwaltung, also auf die Prüfung von Förderungsanträgen, auf die Vergabe, Kontrolle und Dokumentation von Förderungen. In den anderen Kapiteln hingegen hatte diese Form der staatlichen Verwaltung nur eine untergeordnete oder sogar verschwindende Bedeutung.

Obwohl die Subventionsintensitäten in rund der Hälfte aller Budgetkapitel einen signifikanten Trend aufwiesen, hat sich die diesbezügliche Rangordnung der einzelnen Kapitel relativ wenig geändert. Nur zwei Kapitel sind erst im Untersuchungszeitraum "subventionsintensiv" geworden: das Kapitel "Bundeskanzleramt", vor allem aufgrund der wachsenden Bedeutung dieses Ressorts im Rahmen der Entwicklungshilfe und der Wirtschaftsförderung in Österreich (Regionalförderung<sup>49</sup>), sowie das Kapitel "Finanzverwaltung", ebenfalls vor allem im Zusammenhang mit wirtschaftsfördernden Maßnahmen<sup>50</sup>). Bemerkenswert ist ferner, daß die Förderungen der beiden "subventionsintensiven" Kapitel "Kunst" und "Handel, Gewerbe und Industrie" im Untersuchungszeitraum noch weiter gestiegen sind.

Übersicht 11

Subventionsintensitäten nach Budgetkapiteln<sup>1)</sup>

(in Prozent)

Kapitel	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Bundesgesetzgebung	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Bundeskanzleramt	4,9	3,9	57,3	36,8	30,9	38,3	37,3	36,3
Inneres	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Unterricht, Sport	1,9	1,8	1,6	1,5	1,1	0,9	0,7	0,7
Kunst	35,4	67,4	76,0	77,3	78,8	76,2	79,9	78,3
Bundestheater	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wissenschaft, Forschung	19,4	15,4	13,9	12,2	10,3	12,4	11,2	10,1
Soziales	3,4	5,5	6,6	6,0	5,1	3,7	5,5	5,9
Gesundheit, Umwelt	-	7,1	3,5	9,3	5,7	5,2	4,3	3,,8
Familie	-	-	-	-	-	-	-	0,3
Äußeres	0,4	0,6	2,5	1,2	1,1	1,2	0,6	0,5
Justiz	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4
Militärische Angelegenheiten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzverwaltung	3,5	3,2	2,9	3,1	5,8	15,0	19,9	13,9
Finanzausgleich	4,6	12,3	0,0	2,7	2,3	3,2	5,1	-
Bundesvermögen	33,6	27,3	34,5	22,1	25,3	14,8	18,6	17,5
Land- u. Forstwirtschaft	61,8	62,0	64,1	59,4	54,5	54,0	53,1	52,5
Preisausgleiche	81,8	80,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bundesforste	0,3	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Handel, Gewerbe, Industrie	71,9	72,2	75,4	77,7	89,2	82,9	83,3	82,7
Bauten, Technik	3,6	4,2	3,7	5,0	3,3	5,2	4,8	5,3
Verkehr	8,1	16,0	8,7	10,6	8,8	10,0	21,3	24,8
Post- u. Telegraphenverwaltung	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Österreichische Bundesbahn	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Q: Subventionsberichte, Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen. -

1) Subventionen laut Subventionsbericht in Prozent der gesamten Ausgaben in den einzelnen Budgetkapiteln. -



## 6. Der Staat als Finanzintermediär und Riskenträger

### 6.1 Subventionen im Rahmen der Finanzierungsfunktion des Staates

In den vergangenen Jahren wurde mehrfach auf den langfristig wachsenden Anteil der Finanzierungsausgaben an den Gesamtausgaben des Staates hingewiesen (zuletzt durch Lehner, 1985, S.77). In zunehmendem Maße tritt der Staat als "Bankier" auf (Mooslechner, 1981), der sich auf der einen Seite beim privaten Sektor verschuldet, auf der anderen Seite diesem gleichzeitig in beträchtlichem Umfang Finanzierungsmittel in Form von öffentlicher Geldkapitalbildung und verschiedenen Transfers zuführt.

Die Finanzierungsfunktion des öffentlichen Sektors insgesamt findet in folgenden Ausgabenkategorien ihren Niederschlag (Mooslechner, 1981, S.281ff):

- Schuldentilgung und Rücklagenbildung,
- Forderungsbildung im öffentlichen Sektor:
  - . Erwerb von Wertpapieren,
  - . Erwerb von Beteiligungen,
  - . Darlehensgewährung,
- Kapitaltransfers an den privaten Sektor,
- laufende Transfers an Unternehmen.

Die Entwicklung der Finanzierungsausgaben von 1970 bis 1984 bestätigt die früheren Untersuchungen, daß es sich bei ihnen um eine besonders rasch wachsende Ausgabenkategorie handelt. Ihr Anteil an den gesamten Ausgaben des öffentlichen Sektors stieg von 16,0% im Jahr 1970 auf 19,4% 1984. Ausschlaggebend war vor allem die starke Zunahme der laufenden Transfers an Unternehmen (17,8% durchschnittliches jährliches Wachstum), der Kapitaltransfers an den privaten Sektor (+13,9%) und der Schuldentilgungen (+14,6%).



Auch auf der Ebene des Bundes - und zwar sowohl ohne als auch einschließlich Bundesfonds - zeigt sich im wesentlichen das gleiche Bild: Die Finanzierungsausgaben stiegen mit durchschnittlich +14,7% jährlich (bzw. +14,0% einschließlich Bundesfonds) deutlich rascher als die Gesamtausgaben, sodaß ihr Anteil von 16,1% (19,0%) im Jahr 1970 auf 23,7% (25,9%) 1984 stieg. Auch beim Bund trugen die laufenden Transfers an Unternehmen (+16,7% bzw. +17,2% mit Fonds), die Kapitaltransfers an Private (+15,8% bzw. +15,2%) sowie die Schuldentilgungen (+14,4% bzw. +13,9%), zur raschen Expansion der Finanzierungsausgaben bei.

Welche quantitative Bedeutung man den Subventionen im Rahmen der Finanzierungsausgaben zuschreibt, hängt auch in diesem Fall vom zugrundeliegenden Subventionsbegriff ab. Eine vollständige Übereinstimmung zwischen den Subventionen laut Subventionsbericht oder laut VGR auf der einen Seite und den Komponenten der Finanzierungsausgaben auf der anderen Seite läßt sich allerdings aus einer Reihe von Gründen nicht herstellen<sup>51</sup>). Die Subventionen betragen zuletzt rund ein Viertel der Finanzierungsausgaben im Falle der Subventionsberichtsabgrenzung und rund ein Drittel bei den VGR-Subventionen. Die Subventionen, und zwar in beiden hier verwendeten Abgrenzungen, sind in der Untersuchungsperiode langsamer gewachsen als die Finanzierungsausgaben des Bundes insgesamt. Das ist insofern etwas überraschend, als mit den Transfers gerade jene Komponenten der Finanzierungsausgaben am raschesten expandierten, die sich am meisten mit den Subventionen decken. Es zeigt sich einmal mehr, wie deutlich die Einschätzung der staatlichen Aktivitäten von den zur Beurteilung herangezogenen Aggregaten abhängt.

Bemerkenswert ist, daß die Geldkapitalbildung - also der Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren sowie die Darlehensgewährung - einen geringeren und langsamer wachsenden Umfang erreicht als die Kapitaltransfers und die laufenden Transfers. Dies spiegelt insbesondere die Situation für den Bund wider, wo die Geldkapitalbildung quantitativ nur eine geringe Rolle spielt. (Bei den Ländern liegt hingegen im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung das Schwergewicht bei den Darlehen<sup>52</sup>).

Die Stellung und die Wirkungen der Finanzierungsausgaben im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsprozesses lassen sich - zum Teil aufgrund des hohen Anteils der laufenden Transfers - praktisch kaum beurteilen, und zwar aus mehreren Gründen:

- a) Das durch die Transfers beeinflusste Finanzierungs- und Investitionsvolumen ist nicht genau bekannt, ebensowenig die in den Förderungen enthaltenen Subventionen.
- b) In der Praxis ist es nicht möglich - selbst wenn die unter a) angeführten Informationen tatsächlich vollständig vorlägen -, die durch die vielfältigen staatlichen Interventionen ausgelösten Preis- und Substitutionseffekte auf den Finanzmärkten hinreichend genau abzuschätzen<sup>53</sup>).
- c) Und schließlich beeinflussen nicht alle Transfers unmittelbar die Finanzierungsentscheidungen des privaten Sektors. "Klassische", an der Produktion oder am Konsum ansetzende Stück- oder Wertsübventionen (wie beispielsweise die Agrarpreisausgleiche) lösen in erster Linie Preis- und Mengenreaktionen bei den Outputs, Inputs und den Produktionsfaktoren aus, und erst im Anschluß daran ergeben sich (dynamische) Konsequenzen beim Investitionsverhalten und auf den Finanzmärkten.

Um dennoch zumindest die quantitative Bedeutung der staatlichen Finanzierungsausgaben im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsprozesses einigermaßen abschätzen zu können, wurden einige einfache Kennzahlen berechnet, und zwar aus statistischen Gründen für den öffentlichen Sektor insgesamt. In Übersicht 12 werden die öffentlichen Finanzierungsausgaben insgesamt und in Übersicht 14 das öffentlich geförderte (jährliche) Finanzierungsvolumen der gesamten Außenfinanzierung der privaten Nichtbanken (vgl. dazu Mooslechner, 1984) gegenübergestellt<sup>54</sup>). Im wesentlichen bestätigen bzw. verstärken die Berechnungen das Ergebnis von Mooslechner (1981), daß die staatlichen

Übersicht 12

Finanzierungsausgaben des öffentlichen Sektors1)  
(Nettowerte)2)

	Wertpapier- erwerb (Mill.S)	Beteili- gungs- erwerb (Mill.S)	Darlehens- gewährung (Mill.S)	Kapital- transfers an Private (Mill.S)	Laufende Transfers an Unter- nehmen (Mill.S)	Summe (Mill.S)	Summe (in % der Außenfinanzie- rung des privaten Sektors)
1970	598	849	5.528	2.956	5.022	14.953	54,1
1972	896	1.350	7.884	4.950	7.322	22.402	44,3
1974	2.981	1.193	14.054	7.336	15.414	40.978	84,4
1976	2.033	2.397	14.295	9.282	26.447	54.454	73,3
1978	1.533	1.529	16.706	12.750	29.579	62.097	82,3
1980	1.086	2.158	17.496	15.921	36.091	72.752	82,9
1982	1.043	1.921	17.365	15.134	37.141	72.604	125,9
1984	- 597	2.933	19.863	18.047	45.841	86.087	124,4

Q: Rechnungsabschlüsse, Gebarungstübersichten, eigene Berechnungen. - 1) Ohne Tilgungen und Rücklagenbildung. - 2) Abzüglich der korrespondierenden Einnahmen.

Übersicht 13.

Finanzierungsausgaben des Bundessektors1)  
(Nettowerte)2)

	Wertpapier- erwerb (Mill.S)	Beteili- gungs- erwerb (Mill.S)	Darlehens- gewährung (Mill.S)	Kapital- transfers an Private (Mill.S)	Laufende Transfers an Unter- nehmen (Mill.S)	Summe (Mill.S)	Summe (in % der Außenfinanzie- rung des privaten Sektors)
1970	125	620	932	1.547	4.424	7.648	27,7
1972	48	1.122	404	2.899	6.215	10.688	21,2
1974	53	939	1.437	4.570	13.395	20.394	42,0
1976	-150	2.033	2.260	5.980	17.835	27.958	37,6
1978	-109	1.234	2.162	9.456	18.012	30.755	40,7
1980	266	1.345	3.255	11.102	21.621	37.589	42,8
1982	390	1.267	3.592	8.972	28.676	42.897	74,4
1984	-146	1.532	4.607	11.197	37.413	54.603	78,9

Q: Rechnungsabschlüsse, Gebarungsbilanz, eigene Berechnungen. - 1) Ohne Tilgungen und Rücklagenbildung. - 2) Abzüglich der korrespondierenden Einnahmen.

Finanzierungsausgaben eine langfristig steigende Bedeutung in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsvolumen haben: Die Finanzierungsausgaben des öffentlichen Sektors (netto) stiegen in Relation zur Außenfinanzierung von rund 50% Anfang der siebziger Jahre auf über 100% Anfang der achtziger Jahre.

Das Verhältnis zwischen der staatlich geförderten Finanzierung (Geldkapitalbildung des öffentlichen Sektors, subventionierte Kredite) und der Außenfinanzierung der privaten Nichtbanken blieb im Untersuchungszeitraum allerdings, von konjunkturellen Schwankungen abgesehen, einigermaßen konstant. Dies hat zwei Ursachen: Förderungen in Form einmaliger Zuschüsse, die sich nicht in den subventionierten Krediten niederschlagen, expandierten rascher als Kreditkostenzuschüsse (vgl. dazu auch Szopo - Aiginger - Lehner, 1985, S.235ff), und in den von der Oesterreichischen Nationalbank publizierten "subventionierten Krediten" ist der Bereich "Exportförderung" nicht erfaßt, sodaß dieses Aggregat und sein Wachstum unterschätzt werden. (Umgekehrt würde eine vollständige Hinzurechnung der Haftungsübernahmen im Rahmen der Exportförderung zu einer beträchtlichen Überschätzung führen, da es bei einer Reihe von Ausfuhrförderungsinstrumenten zu Haftungsübernahmen kommt, ohne daß sich die Außenfinanzierung der privaten Nichtbanken erhöht, und überdies ist in den ausgewiesenen Haftungsübernahmen eine Reihe von Doppelzählungen enthalten.)

Von jenen Instrumenten, mit denen der Staat auf den privaten Finanzmärkten interveniert, wuchsen die Haftungsübernahmen am raschesten. Allein das Haftungsobligo des Bundes stieg von 43 Mrd.S im Jahr 1970 auf über 490 Mrd.S 1984 und erreichte damit bereits einen höheren Wert als die Finanzschulden des Bundes.

Die Haftungsinanspruchnahmen waren bisher - gemessen am beträchtlichen Obligo - eher gering (Übersicht 16). Bei der Beurteilung dieser Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Haftungen, wie allgemein die staatlichen Finanzierungsausgaben, ein sehr heterogenes Instrumentarium

Übersicht 14

Staatlich geförderte Finanzierung

	Geldkapital- bildung des öffentlichen Sektors	Subventio- nierte Kredite	Summe
	in Prozent der Außenfinanzierung des Privaten Sektors <sup>1)</sup>		
1970	25,24	11,91	37,15
1972	20,05	8,96	29,01
1974	37,55	11,03	48,58
1976	25,21	11,46	36,67
1978	26,19	24,71	50,90
1980	23,64	25,67	49,31
1982	35,25	14,25	49,50
1984	32,08	2,46	34,54

---

Q: Oesterreichische Nationalbank; eigene Berechnungen. -  
1) Siehe Mooslechner (1984).

Übersicht 15

Haftungsübernahmen des Bundes

(aushaftendes Volumen)

	Ausfuhr- förderung	Übrige	Insgesamt	
	Mrd.S	Mrd.S	Mrd.S	in % der Finanzschulden
1970	19.210	24.086	43.296	91,98
1972	25.316	29.735	55.051	110,42
1974	38.570	35.778	74.348	121,10
1976	89.162	51.448	140.610	105,10
1978	153.402	65.971	219.373	110,15
1980	191.269	67.141	258.410	98,94
1982	308.929	91.686	400.615	117,28
1984	373.648	116.479	490.127	139,70

---

Q: Bundesministerium für Finanzen; eigene Berechnungen.

sind. Zum Teil werden die Haftungen nach dem Versicherungsprinzip übernommen (wie in der Ausfuhrförderung und von der FGG), zum Teil handelt es sich um Haftungen für Unternehmen, die mit dem Staat verflochten sind (Elektrizitätswirtschaft, Verstaatlichte Unternehmungen, Straßenbau-Sondergesellschaften, sonstige Unternehmungen mit Bundesbeteiligung). Vom Zweck der Haftung hängt es ab, ob bzw. mit welcher Wahrscheinlichkeit mit Haftungsinanspruchnahmen bzw. mit einer Beanspruchung des Budgets zu rechnen ist: Bei Haftungsübernahmen nach dem Versicherungsprinzip, wo Haftungsinanspruchnahmen mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit eintreten, hängen die budgetären Konsequenzen von der Gestaltung der Versicherungsprämien (Haftungsentgelte) ab; bei Haftungsübernahmen für ausgegliederte Budgetbereiche (Straßenbau-Sondergesellschaften) ist zwar nicht direkt mit Haftungsinanspruchnahmen zu rechnen, im Budget fallen allerdings Zahlungen zur Vermeidung von Haftungsinanspruchnahmen an; und schließlich gibt es die umfangreichen Haftungen für die Elektrizitätswirtschaft, wo aufgrund der (in gewissem Maße über die Preise steuerbaren) Ertragskraft des Haftungsnehmers eine Haftungsinanspruchnahme unwahrscheinlich ist und bisher auch nicht erfolgte<sup>55</sup>).

## 6.2 Die Finanzierungsausgaben als wirtschaftspolitisches Instrument - Vorteile und Probleme

Mit den Finanzierungsausgaben steht dem Staat ein unter mehreren Gesichtspunkten potentiell effizientes Instrumentarium zur Verfügung (vgl. insbesondere Mooslechner, 1981):

- Die Finanzierungsausgaben gelten als selektiver einsetzbar, als dies für andere wirtschaftspolitische Instrumente zutrifft, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung.
  
- Unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten lassen sich mit den finanziellen Instrumenten des Staates mehr Wirtschaftssektoren ansprechen als mit direkter öffentlicher Nachfrage.



## Haftungsanspruhen und Rückflüsse

(Mill.S)

	Ausfuhrförderung			Übrige			
	Inanspruch- nahme	Rück- flüsse	Entgelte, Zinsen	Saldo1)	Inanspruch- nahmen	Rück- flüsse	Saldo2)
1970	34,9	6,5	89,1	-60,7	3,4	1,2	2,2
1972	94,1	25,2	115,4	-46,5	0,5	2,2	-1,7
1974	339,3	44,1	161,0	134,2	0,4	2,5	-2,1
1976	728,9	35,4	258,6	434,9	12,1	2,6	9,5
1978	1.129,7	201,0	503,2	425,5	2,8	8,8	-6,0
1980	1.898,6	926,9	808,7	163,0	26,6	3,1	23,5
1982	3.772,5	1.771,1	1.796,8	204,6	374,6	2,6	372,0
1984	5.689,2	2.724,0	2.248,4	716,8	69,0	1,5	67,5

Q: Rechnungsabschluß; Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1982); Stankovsky (1983); eigene Berechnungen. - 1) Inanspruchnahmen minus Rückflüsse, Entgelte und Zinsen. - 2) Inanspruchnahmen minus Rückflüsse.

- Durch die Finanzierungsausgaben läßt sich unter Umständen eine gewisse zinspolitische Abkoppelung vom Ausland erreichen.
- Die Finanzierungsausgaben der öffentlichen Hand tragen insofern (teilweise) zu einer "Verbesserung" der verfügbaren Finanzierungsformen bei, als die staatlich angebotenen oder gestützten Finanzierungsmittel in einigen Fällen eine längere Laufzeit und stabilere Zinssätze aufweisen als Marktfinanzierungen ohne staatliche Intervention.
- Schließlich werden dadurch, daß öffentliche Förderungen in der Regel nur zusammen mit einer Eigenleistung des Förderungsempfängers erfolgen, ihre Nachfrageimpulse verstärkt.

Diesen möglichen Vorteilen der öffentlichen Finanzierungsfunktion steht allerdings eine Reihe von Problemen gegenüber. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob die staatlichen Interventionen auf den österreichischen Finanzmärkten nicht gewisse Strukturschwächen dieser Märkte noch verstärken. Ausschlaggebend dafür ist der Umstand, daß der größte Teil der staatlichen Förderungen auf den Finanzmärkten in Zusammenhang mit der Fremdfinanzierung des Förderungsempfängers in Form von Bankkrediten erfolgt. Das hat vor allem zwei (voneinander nicht ganz unabhängige) Konsequenzen. Zum einen mag diese Orientierung des Förderungswesens zusammen mit steuerlichen und anderen Faktoren zur schon vielfach beklagten Schwäche der österreichischen Risikokapitalmärkte und dem damit zusammenhängenden Rückgang der Eigenkapitalquote der Wirtschaft beigetragen haben. Zum anderen verstärkt die umfangreiche Förderung der Kreditfinanzierung das ohnehin bereits hohe Ausmaß an Intermediation im österreichischen Finanzierungssystem und die damit verbundenen Probleme (Risikenkumulierung im Kreditapparat, Unterentwicklung des Rentenmarktes, Oligopolisierung der Finanzmärkte u.a.)<sup>56</sup>).

Auch aus budgetpolitischer Sicht ist die Finanzierungsfunktion des Staates nicht unproblematisch. Der Umstand, daß bei Kreditkostenzu-

schüssen und Haftungsübernahmen in der Regel die Nachfrageeffekte und ihre budgetären Folgen zeitlich auseinanderfallen, hat für die öffentlichen Haushalte vor allem zwei Konsequenzen. Erstens wird die Aussagekraft der Budgets beeinträchtigt. Und zweitens tragen die angeführten Instrumente - obwohl es sich bei ihnen meist um Ermessensausgaben handelt - zur Starrheit des Budgets bei.

## 7. Indirekte (steuerliche) Subventionen

### 7.1 Der Einnahmehausfall durch indirekte Förderungen seit 1978

Indirekte Förderungen - durch Ausnahmen von der allgemeinen Steuernorm bewirkte Einnahmehausfälle - werden in der Literatur häufig als "Steuer- ausgaben" ("tax expenditures") bezeichnet, um so ihre Ähnlichkeit mit ausgabenwirksamen Subventionen zu betonen (OECD, 1984). Sie sind allerdings statistisch noch viel schwieriger zu erfassen als Direktsubventionen. Zu den Abgrenzungsfragen, die generell für Subventionserhebungen ein Problem darstellen, kommt bei den Steuerbegünstigungen hinzu, daß ihre Erfassung die Kenntnis einer tatsächlich nicht realisierten Größe - des hypothetischen Steueraufkommens, das sich ohne Ausnahme von der Steuernorm ergäbe - voraussetzt. Bei empirischen Angaben über indirekte Subventionen handelt es sich daher in der Regel bloß um Schätzungen, die auf der Basis bestimmter Annahmen aus Steuer- und anderen Statistiken abgeleitet werden. In der Praxis sind, angesichts knapper zeitlicher und personeller Ressourcen, nur sehr grobe Schätzungen möglich, und es gibt auch eine Reihe von Fällen, in denen nicht einmal das möglich ist.

Angesichts dieser Schwierigkeiten überrascht es nicht, daß die indirekten Förderungen im Subventionsbericht erst seit 1978, also seit relativ kurzer Zeit erfaßt werden - wenngleich hinzuzufügen ist, daß nur in zwei westlichen Industriestaaten - der Bundesrepublik Deutschland (seit 1959) und den Vereinigten Staaten (seit 1968) - früher mit einer systematischen Erfassung der Steuerbegünstigungen begonnen wurde (OECD, 1984). Und ebenfalls nicht überraschend ist angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten, daß die derzeit veröffentlichten Daten nur ein sehr grobes Bild vom Umfang und der Bedeutung der Steuerbegünstigungen vermitteln können. Eine Verbesserung auf diesem Gebiet gehört aus steuer- und budgetpolitischen Gründen zu den dringlichsten Aufgaben der Finanzverwaltung und der künftigen Subventionsforschung.

Im Subventionsbericht werden rund 130 steuerrechtliche Bestimmungen erfaßt, die als Ausnahme von der "generellen" Norm, also als Begünstigung interpretiert werden können. Die meisten der ausgewiesenen Ausnahmebestimmungen sind im Einkommensteuerrecht zu finden, obwohl einige eher sozialpolitisch motivierte Begünstigungen des Einkommensteuergesetzes gar nicht berücksichtigt werden.

Die Gewährung von Steuervorteilen im österreichischen Steuerrecht erfolgt durch ein vielfältiges Instrumentarium:

- Steuerbefreiungen: Sie sind die am häufigsten angewendete Form der steuerlichen Begünstigung. Von den im Subventionsbericht aufgelisteten indirekten Subventionen sind mehr als 90% Steuerbefreiungen in der Form von Freibeträgen und unbeschränkten Steuerbefreiungen. Selten sind - und zwar sowohl im Subventionsbericht als im Steuerrecht überhaupt - Steuerfreigrenzen.
- Ermäßigte Steuersätze: Dieses Instrument wird zwar nur in wenigen Fällen angewendet, unter dem Gesichtspunkt des verursachten Einnahmenausfalls hat es jedoch ein beachtliches Gewicht (Begünstigung der sonstigen Bezüge).
- Bewertungs- und Bilanzierungsregeln, die einen Steuernachlaß oder eine Steuerstundung bewirken<sup>57</sup>): Diese Form der Begünstigung spielt vor allem in der steuerlichen Investitionsförderung eine große Rolle.
- Prämienähnliche Begünstigungen wie Steuererstattungen und -gutschriften: Diese Instrumente werden vor allem dann angewendet, wenn ein Nachteil der anderen steuerlichen Förderungen - ihre Abhängigkeit von der Steuerleistung des Subventionsempfängers - vermieden werden soll.
- Steuerabsetzbeträge, die allerdings nur im Einkommensteuerrecht von Bedeutung sind: Sie sind jedoch eher als Bestandteil des "normalen" Steuertarifs anzusehen und scheinen daher im Subventionsbericht nicht auf.

Der durch die steuerlichen Sonderregelungen insgesamt verursachte jährliche Einnahmenentfall stieg nach den Schätzungen der Finanzverwaltung von rund 65 Mrd.S im Jahr 1978 auf rund 95 Mrd.S im Jahr 1984. Da von den Steuerbegünstigungen zu einem erheblichen Teil gemeinschaftliche Bundesabgaben betroffen sind, ist der Einnahmenentfall des Bundes geringer<sup>58</sup>). Er betrug 1978 etwa 36 Mrd.S und stieg bis 1984 auf über 50 Mrd.S. Der überwiegende Teil der Förderungen - zwei Drittel und mehr - entfiel auf die privaten Haushalte und private, nicht gewinnorientierte Institutionen, zwischen 25% und 30% auf Unternehmen, die nicht in der Land- oder Forstwirtschaft tätig waren, und 3% bis 4% auf land- und forstwirtschaftliche Unternehmen. Allerdings ist bei den Angaben über die indirekten Förderungen zu berücksichtigen, daß im Subventionsbericht nicht alle förderungsbedingten Einnahmehausfälle quantifiziert werden. Vor allem die Ausnahmebestimmungen für den Unternehmenssektor im Bereich der Gewerbe- und der Körperschaftsteuer, aber auch Begünstigungen nach dem Bewertungsgesetz und bei der Erbschaftsteuer sind mangels Unterlagen derzeit nicht erfaßt. Der dadurch bedingten Unterschätzung des Förderungsvolumens steht allerdings umgekehrt eine Überschätzung entgegen, die dadurch zustande kommt, daß in einigen Fällen Steuerstundungen wie Steuernachlässe behandelt werden. Bekanntestes Beispiel dafür ist die vorzeitige Abschreibung, deren Nettoeffekt beträchtlich geringer ist als der im Subventionsbericht erfaßte Einnahmehausfall (vgl. Abschnitt 7.2); weitere, allerdings weniger ins Gewicht fallende Beispiele sind die im Einkommensteuergesetz vorgesehenen Teilwertabschreibungen für bestimmte Vermögenswerte.

Obgleich die steuerlichen Subventionen unvollständig erfaßt sind, läßt sich erkennen, daß sie in der Förderungspolitik quantitativ ein relativ hohes Gewicht haben. Der jährliche Einnahmehausfall durch steuerliche Begünstigungen betrug - auf der Basis der Schätzungen im Subventionsbericht - fast ein Drittel der öffentlichen (Brutto-)Abgaben bzw. zwischen 26% und 30%, wenn man nur den Bundesanteil an den Abgaben (und natürlich auch am geschätzten Einnahmenentfall) heranzieht.

Übersicht 17

Indirekte (steuerliche) Subventionen

	Einnahmenausfall insgesamt		Einnahmenausfall Bund	
	Mill.S	in % der öffentlichen Abgaben, brutto	Mill.S	in % der öffentlichen Abgaben, netto
1978	65.020	32,3	35.926	29,5
1979	68.825	31,6	37.961	28,3
1980	74.132	31,5	38.590	26,8
1981	79.921	30,7	41.476	25,9
1982	87.084	32,5	46.637	28,5
1983	92.207	32,7	49.401	28,3
1984	95.280	30,4	51.225	26,5

---

Q: Subventionsbericht; eigene Berechnungen.

Übersicht 18

Indirekte Subventionen nach empfangenden Sektoren

(Mill.S)

	Land- und Forstwirtschaft		Übrige Unternehmen		Private Haushalte und private nicht auf Gewinn berechnete Institutionen	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1978	2.572	1.404	19.945	13.051	42.503	21.471
1979	2.820	1.560	20.999	13.678	45.006	22.723
1980	3.229	1.759	22.311	12.861	48.592	23.970
1981	3.355	1.880	22.652	13.005	53.914	26.591
1982	3.368	1.781	19.822	13.397	63.894	31.459
1983	3.371	1.784	22.190	14.877	66.646	32.740
1984	3.425	1.801	22.469	15.239	69.386	34.185

Q: Subventionsbericht. - 1) Die Spalten (1) enthalten jeweils den Einnahmenausfall insgesamt, die Spalten (2) den Einnahmenausfall des Bundes.



Allerdings sind auch die steuerlichen Förderungen - wie bereits erwähnt - nur sehr ungenau zu bestimmen, mit der Konsequenz, daß Vergleiche zwischen direkten und indirekten Förderungen mit Vorsicht zu interpretieren sind. Das Hauptproblem ist die Bestimmung jener Steuernorm, von der aus betrachtet Ausnahmen als Begünstigung angesehen werden können. Bereits Ruppe (1973, S.72) wies darauf hin, daß Ausnahmen von der Steuernorm aufgrund "immanenter Sachgesetzlichkeiten" keine Subventionen darstellen. Es handelt sich also nur um scheinbare Ausnahmen, die eigentlich als Bestandteil der Steuernorm aufzufassen seien. Diese Abgrenzungsschwierigkeiten haben bisher eine Reihe von Ländern abgehalten, die Daten der Steuerbegünstigungen überhaupt systematisch zu erfassen (OECD, 1984, S.12). Ein ähnliches Problem tritt übrigens auch bei jenen Ausnahmen von der Steuernorm auf, die aus Gründen der einfacheren Administrierbarkeit gewährt werden (Pauschalierungen). Auch sie stellen eigentlich keine Förderungen dar, wenngleich in diesen Fällen häufig eine "Zweckverwechslung" (Ruppe, 1973, S.77) vorkommen dürfte.

Im Subventionsbericht finden sich zahlreiche Beispiele für Steuerausnahmen, deren Förderungscharakter aufgrund dieser Faktoren strittig ist. Ein oft angeführtes Beispiel ist die vorzeitige Abschreibung. Gilt die Übereinstimmung zwischen ökonomischer und steuerlicher Abschreibung als Norm, dann stellt die vorzeitige Abschreibung für Anlagen (AfA) eine Förderung dar, zieht man hingegen den Einfluß von Preissteigerungen in Betracht, dann mag die vorzeitige AfA als Milderung der Scheingewinnproblematik gelten<sup>59</sup>). Ein anderes Beispiel sind die Teilwertabschreibungen von Beteiligungen und Darlehensforderungen an ausländische Gesellschaften (§ 6 Z.7 Einkommensteuergesetz) sowie von Exportforderungen (§ 123 Einkommensteuergesetz), die einerseits als Abweichung von der Steuernorm gesehen werden können, andererseits als normgerechte Berücksichtigung des besonderen Risikogehalts solcher Auslandsforderungen. Ein weiteres Beispiel ist schließlich die Begünstigung der sonstigen Bezüge (§ 67 Einkommensteuergesetz). Nach dem synthetischen Prinzip des österreichischen Einkommensteuersystems handelt es sich dabei um eine Begünstigung des Einkommens aus unselbständiger Tätigkeit gegenüber

anderen Einkunftsarten<sup>60</sup>); umgekehrt wird diese Begünstigung manchmal als Ausgleich für die bei anderen Einkunftsarten größeren Möglichkeiten der Steuergestaltung gesehen.

## 7.2 Zur Entwicklung der steuerlichen und der direkten Investitionsförderung seit 1970

Direkte und indirekte Förderungen sind weitgehend austauschbar. Eine Konstellation, in der einem "begünstigungslosen" Steuersystem ein ausgebautes System von Direktförderungen gegenübersteht, ist theoretisch ebenso denkbar wie umgekehrt eine staatliche Förderungspolitik, die sich ausschließlich auf das steuerliche Instrumentarium stützt. In der Praxis finden sich - in Österreich ebenso wie in allen anderen Industriestaaten - beide Förderungsarten. Das hängt sicherlich unter anderem damit zusammen, daß über die Vor- und Nachteile der beiden Förderungsvarianten weder unter Ökonomen noch unter Verwaltungswissenschaftlern Übereinstimmung herrscht. Fast alle möglichen Vorteile eines Förderungsinstrumentariums - Flexibilität, Transparenz, administrative Einfachheit, Wirksamkeit, Marktkonformität u.a. - werden sowohl von den Verfechtern von Direktförderungen als auch von solchen steuerlicher Förderungen für das jeweils bevorzugte Instrument in Anspruch genommen<sup>61</sup>). Die bisherige Diskussion legt den Schluß nahe, daß es keine allgemeine Regel gibt, ob direkte oder indirekte Förderungsinstrumente vorzuziehen sind, sondern daß dies von den jeweiligen Rahmenbedingungen und Problemstellungen abhängt und damit von Fall zu Fall zu entscheiden ist (OECD, 1984, S.15).

In Österreich wurde in den siebziger und achtziger Jahren sowohl das direkte als auch das steuerliche Förderungsinstrumentarium stark ausgebaut. Es wurde nicht nur mehr gefördert, sondern zum Teil auch mit neuen Instrumenten und mit neuen Zielsetzungen. Ob dabei insgesamt eine Verschiebung zwischen direkter und indirekter Förderung eingetreten ist, läßt sich aus den beschriebenen statistischen Mängeln anhand der aggre-

gierten Daten des Subventionsberichts nicht beurteilen (zumal, wie bereits erwähnt, die steuerlichen Förderungen dort erst seit 1978 erfaßt werden). Günstiger ist die Situation nur in einem, in der wirtschaftspolitischen Debatte allerdings sehr zentralen Bereich: in der Investitionsförderung. Sowohl die steuerliche als auch die direkte Förderung der privaten Investitionstätigkeit wurde schon mehrfach untersucht, sodaß die quantitative Entwicklung dieses Instrumentariums verhältnismäßig gut dokumentiert ist<sup>62</sup>).

Eine empirische Gegenüberstellung von steuerlicher und direkter Investitionsförderung erfordert allerdings zunächst, daß aus den jeweils vorliegenden Primärstatistiken vergleichbare Förderungsaggregate berechnet bzw. - dies wird der Sachlage gerechter - geschätzt werden. Der folgende Vergleich stützt sich auf das durch das steuerliche bzw. durch das direkte Instrumentarium geförderte Investitionsvolumen, auf die diesen Förderungen entsprechenden Barwerte sowie auf die daraus resultierenden Budgetbelastungen. Bei der Untersuchung der steuerlichen Förderung werden weitgehend Berechnungen von Volk (1981) fortgeführt. Ausgehend von der in der Einkommen- und der Körperschaftsteuerstatistik erfaßten Beanspruchung der steuerlichen Förderungen (vgl. Übersicht 19) wurden die entsprechenden Investitionsvolumen und - unter Beachtung der in früheren Perioden vorgezogenen vorzeitigen AfA - die budgetären Kosten berechnet<sup>63</sup>). Ergänzend zu Volk (1981) wurden außerdem auf Basis der in den einzelnen Jahren geltenden Sätze der vorzeitigen Abschreibung Förderungsbarwerte berechnet. Die entsprechenden Aggregate für die direkte Investitionsförderung stammen aus Szopo - Aiginger - Lehner (1985, Kapitel 5).

Als Problem erweist sich der Umstand, daß sowohl die Förderungsbarwerte als auch die Budgetkosten der Förderungen von der einkommensteuerlichen Position der Förderungsnehmer abhängen, und zwar bei der steuerlichen Förderung meist umgekehrt als bei der Direktförderung: Barwert und Kosten der steuerlichen Förderungen hängen positiv vom marginalen Einkommensteuersatz des Empfängers ab, Barwert und Kosten der direkten

Übersicht 19

Inanspruchnahme steuerlicher Investitionsbegünstigungen

1970 bis 1983

(Mill.S)

	Vorzeitige Abschrei-	Investitions- freibetrag	Investitions- rücklage	Investitions- prämie
1970	7.841	-	1.077	-
1971	9.318	-	1.285	-
1972	13.019	1.859	2.007	-
1973	10.218	2.607	3.143	-
1974	15.367	2.599	3.789	-
1975	10.336	4.683	4.350	-
1976	13.285	5.026	4.470	-
1977	12.513	3.842	5.452	-
1978	10.264	5.097	5.383	-
1979	10.359	4.443	5.687	-
1980	10.688	5.118	6.098	-
1981	8.137	5.449	6.198	-
1982	1)	1)	1)	303
1983	1)	1)	1)	1.800

---

Q: Kitzmantel (1986) - 1) Daten noch nicht verfügbar.

Förderungen hingegen in der Regel negativ. Investoren, die eine steuerliche Förderung beanspruchen, weisen daher wahrscheinlich im Durchschnitt höhere Grenzsteuersätze auf als Investoren, die sich um direkte Förderungen bemühen<sup>64</sup>). Da aus diesem Grund nicht klar ist, welche "Förderungsniveaus" miteinander verglichen werden können, sollte bloß die zeitliche Entwicklung dieser beiden Aggregate (Barwerte, Budgetbelastung) betrachtet werden.

Aus den Schätzungen der geförderten Investitionen geht hervor, daß die steuerliche Investitionsförderung ein deutlich höheres Gewicht hat als die direkten Förderungen. Der Anteil der steuerlich geförderten Investitionen an den gesamten Brutto-Anlageinvestitionen des privaten Sektors schwankte von 1970 bis 1981 meist zwischen 29% und 34%, jener der direkt geförderten Investitionen nur zwischen 4% und knapp 20%<sup>65</sup>). In den siebziger Jahren hat sich allerdings die relative Bedeutung der beiden Förderungsarten merklich verschoben. Der Anteil der steuerlich geförderten Investitionen blieb annähernd konstant, absolut und real ging er sogar gegen Ende des Jahrzehnts zurück. Dies zeigt auch die Entwicklung der Barwerte, die mit jener der Investitionen eng verknüpft ist. Die direkt geförderten Investitionen nahmen hingegen in den siebziger Jahren rasch und nahezu ohne Unterbrechung zu und betragen in den letzten Jahren bereits rund die Hälfte des indirekt geförderten Investitionsvolumens. Ein ähnliches Bild zeigt der Verlauf der Förderungsbarwerte.

Noch deutlicher sind die Unterschiede, wenn man die durch die Förderungen verursachten budgetären Folgen (Mehrausgaben, Mindereinnahmen) heranzieht. Die Differenzen sind allerdings nicht nur auf den Verlauf der Förderungen zurückzuführen, sondern auch darauf, daß der zeitliche Zusammenhang zwischen Förderungsvergabe und Budgetbelastung verschieden ist, je nachdem, ob steuerlich oder direkt gefördert wird. Bei der vorzeitigen Abschreibung, der nach wie vor wichtigsten Form der steuerlichen Förderung, kommt es zunächst über einen Einnahmenausfall zu einer Budgetbelastung, später jedoch ceteris paribus zu Steuermehreinnahmen aufgrund der bereits vorweggenommenen Abschreibungen. Besonders deutlich

Übersicht 20

Staatlich geförderte Investitionen

	Steuerlich gefördertes Investitionsvolumen		Direkt gefördertes Investitionsvolumen <sup>1)</sup>	
	Mrd.S	in Prozent der privaten Brutto- Anlage- investitionen	Mrd.S	in Prozent der privaten Brutto- Anlage- investitionen
1970	23,39	29,4	3,62	4,5
1971	28,08	29,3	5,73	6,0
1972	48,56	40,5	6,87	5,7
1973	41,11	32,0	6,07	4,7
1974	43,91	30,5	7,00	4,9
1975	41,38	29,4	11,58	8,2
1976	51,17	33,0	18,76	12,1
1977	52,94	30,1	11,21	6,4
1978	60,24	34,1	23,42	13,3
1979	61,23	32,1	29,39	15,4
1980	65,27	30,7	38,85	18,3
1981	61,38	27,6	29,05	13,0
1982	2)	2)	26,22	11,9
1983	2)	2)	27,30	12,1

Q: Volk (1981); Szopo - Aiginger - Lehner (1985); Österreichisches Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen. - 1) Als gefördert gemeldetes Investitionsvolumen vermindert um (angenommene) 20% Doppelzählungen. - 2) Daten für Berechnungen noch nicht verfügbar.

Abbildung 2

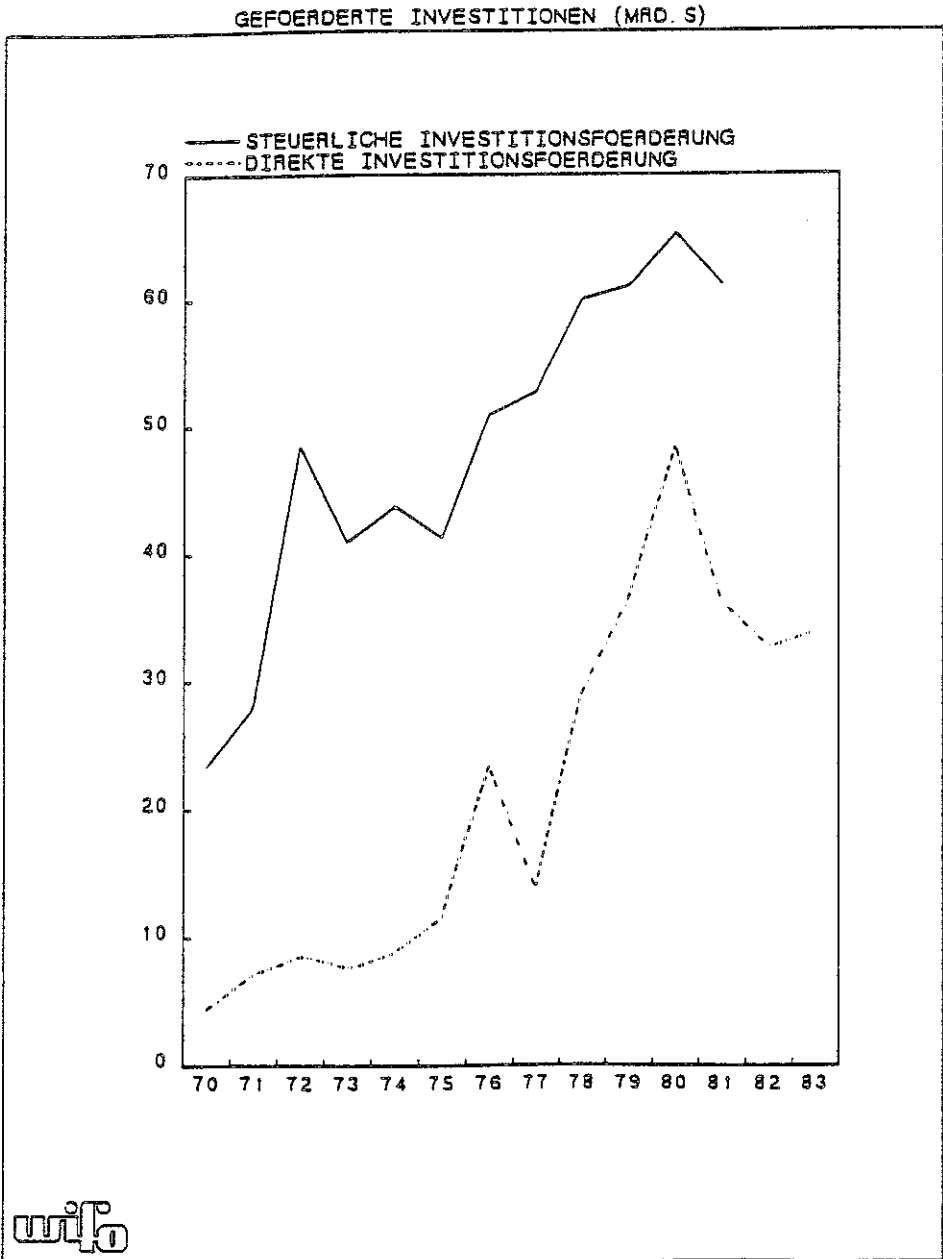
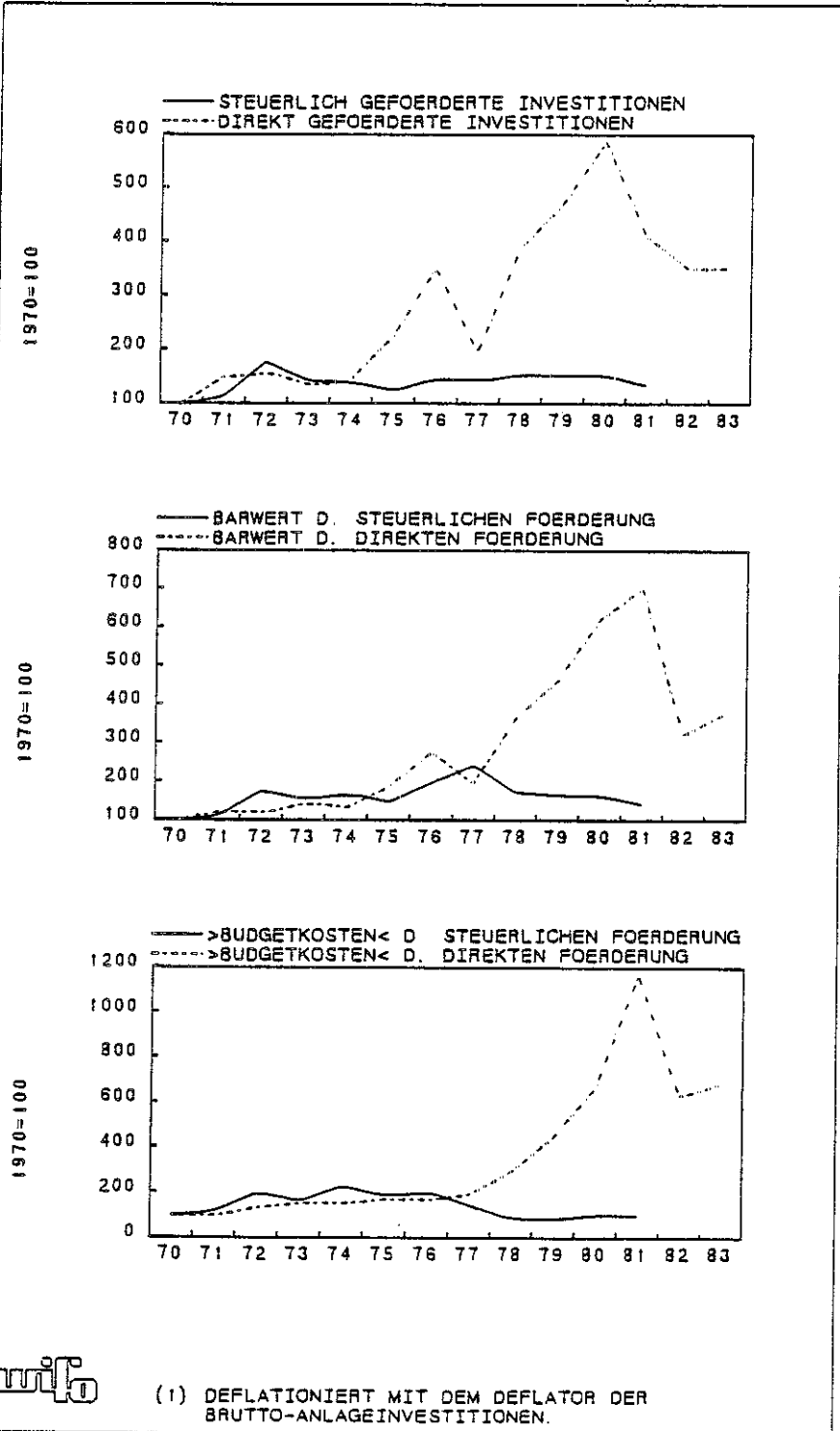


Abbildung 3

DIREKTE UND INDIREKTE INVESTITIONSFOERDERUNG  
REALE ENTWICKLUNG SEIT 1970 (1)



(1) DEFLATIONIERT MIT DEM DEFLATOR DER BRUTTO-ANLAGEINVESTITIONEN.



Übersicht 21

Die Entwicklung der steuerlichen Investitionsförderung

1970 bis 1981

(Mrd.S)

	Inanspruch- nahme1)	vorweg- genommene Afa 2)	Einnahmen- ausfall3)	Förderungs- barwert3)
1970	8,92	3,58	2,67	2,43
1971	10,60	3,81	3,40	2,92
1972	16,89	4,53	6,20	5,01
1973	15,97	5,22	5,38	4,62
1974	22,03	5,23	8,27	5,57
1975	19,37	5,40	6,99	5,09
1976	22,78	6,71	8,03	7,12
1977	21,81	9,64	6,08	7,62
1978	20,74	13,35	3,70	6,96
1979	20,49	12,95	3,77	6,83
1980	21,90	11,45	5,23	7,24
1981	19,78	9,66	5,06	6,75

---

Q: Volk (1981), eigene Berechnungen. - 1) Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung, der Investitionsrücklage und des Investitionsfreibetrages. - 2) Annahmen über die steuerliche Nutzungsdauer bei Ausrüstungen 10 Jahre, bei Bauten 33 Jahre. - 3) Annahme: Grenzsteuersatz = 50%.

Übersicht 22

Die Entwicklung der direkten Investitionsförderung

1970 bis 1983

	Budgetausgaben für direkte Investitions- förderung (Mrd.S)	Förderungsbarwerte (Mrd.S) "brutto"	Grenzsteuer- satz = 50%
1970	0,17	0,34	0,17
1971	0,18	0,43	0,22
1972	0,27	0,48	0,24
1973	0,33	0,61	0,31
1974	0,36	0,59	0,30
1975	0,41	0,90	0,45
1976	0,42	1,38	0,69
1977	0,53	1,05	0,53
1978	0,83	2,03	1,03
1979	1,31	2,65	1,35
1980	1,89	3,76	1,93
1981	3,87	4,42	2,34
1982	2,21	2,16	1,13
1983	2,50	2,60	1,37

---

Q: Szopo - Aiginger - Lehner (1985), Kapitel 5.

zeigte sich dieser Effekt in den Jahren 1978 und 1979, als aufgrund der "Echoeffekte" des Investitionsbooms 1972 die durch die steuerliche Förderung verursachte Budgetbelastung beträchtlich geringer war als die Barwerte der beanspruchten Förderungen. Bei der direkten Förderung, die meist in Form von Zinsenzuschüssen erfolgt, ist dagegen der zeitliche Zusammenhang zwischen Förderungsvergabe und den daraus resultierenden budgetären Folgen umgekehrt: Eine Ausweitung der Förderungen wirkt sich erst mit einigen Jahren Verzögerung im Budget voll aus.

## 8. Internationale Aspekte der Subventionspolitik

### 8.1 Internationaler Subventionsvergleich

Ein häufiges Argument zur Rechtfertigung staatlicher Förderungen - vor allem von seiten des Förderungsempfängers - ist der Umstand, daß aus dem gleichen Anlaß auch im Ausland subventioniert wird. Es ist naheliegend, daß im Anschluß an diese Argumentation immer wieder die Frage gestellt wird, in welchem Ausmaß und für welche Zwecke nun tatsächlich in den einzelnen Ländern staatlich gefördert wird. Leider läßt sich diese wichtige Frage derzeit nicht befriedigend beantworten. Internationale Subventionsvergleiche scheiterten bisher daran, daß die für eine brauchbare empirische Erfassung der Subventionen erforderlichen Detailkenntnisse der Förderungspraktiken und der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder auf internationaler Ebene praktisch kaum vorliegen. Selbst innerhalb der OECD, die diese Voraussetzungen noch am ehesten erfüllt, ist ein solcher internationaler Subventionsvergleich bisher nicht erfolgt.

Das einzige rasch verfügbare Datenmaterial für einen internationalen Subventionsvergleich, das derzeit vorliegt, liefert die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Es muß jedoch in Erinnerung gerufen werden, daß die VGR ein sehr unvollständiges Bild der staatlichen Förderungspolitik bietet. Sie erfaßt nur laufende Transfers an Unternehmen als Subventionen; andere wichtige Förderungsinstrumente wie Vermögensübertragungen, Steuerbegünstigungen, verbilligte Darlehen und Haftungsübernahmen bleiben unberücksichtigt. Dadurch werden jedoch zwischenstaatliche Vergleiche unter Umständen beträchtlich verzerrt, wie etwa Stille (1985) mit seiner Untersuchung der Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland und den USA zeigen konnte<sup>66</sup>). Aus diesen Gründen sollten daher die in Übersicht 23 enthaltenen Subventionsvergleiche - sie beziehen sich jeweils auf die Subventionen des gesamten öffentlichen Sektors - nur mit Vorsicht interpretiert werden.

Aus Übersicht 23 geht hervor, daß im Hinblick auf die quantitative Bedeutung der laufenden öffentlichen Transfers an den Unternehmensektor zwischen den einzelnen Ländern zum Teil beträchtliche Unterschiede bestehen. So war die gesamtwirtschaftliche Subventionsquote (Subventionen bezogen auf das BIP) in Norwegen, wo sie den höchsten Wert erreichte, mehr als zehnmal so hoch wie in den USA, wo dieses Förderungsinstrument offensichtlich nur eine geringe Rolle spielt. In den meisten der erfaßten Länder schwankten die Subventionen zwischen  $1\frac{1}{2}\%$  und  $3\%$  des BIP. Österreich bewegte sich sowohl mit seiner Subventionsquote als auch mit dem Anteil der Subventionen an den gesamten Ausgaben des öffentlichen Sektors im oberen Drittel der entwickelten Industriestaaten. Die Abweichungen zwischen den Subventionsquoten der einzelnen Länder beruhen zu einem geringeren Teil auf verschiedenen hohen Staatsquoten, überwiegend jedoch auf der unterschiedlichen Bedeutung der staatlichen Förderungen innerhalb der gesamten Ausgaben des öffentlichen Sektors. Ein solcher Subventionsvergleich allein läßt allerdings noch keine makroökonomischen Schlüsse, etwa über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Ökonomien, zu. Ein entsprechendes Urteil müßte auch andere, zum Teil wichtigere Faktoren (Steuersystem, Faktorkosten, Standortbedingungen, Marktstrukturen, außenwirtschaftliche Restriktionen u.a.) berücksichtigen.

Aufschlußreicher als internationale Vergleiche der (relativen) Subventionsniveaus ist die Betrachtung ihrer zeitlichen Entwicklung. Anhand der mittelfristigen Veränderungen der Subventionsquoten zeigt sich folgendes Bild (Übersicht 24): Sowohl von 1970 bis Mitte der siebziger Jahre als auch in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts stiegen die Subventionen in den meisten Ländern merklich rascher als die Gesamtwirtschaft; ungefähr Anfang der achtziger Jahre setzte jedoch eine Umkehr ein, und in der Periode 1980 bis 1982 waren bereits die Länder mit sinkenden Subventionsquoten, wenn auch nur knapp, in der Überzahl. In dieser Entwicklung kommt die schon vielfach festgestellte Änderung zwischen der wirtschaftspolitischen Reaktion auf die Wirtschaftskrise im Gefolge des ersten Erdölpreisschocks und der Reaktion nach dem zweiten Schock zum Ausdruck.

Übersicht 23

Internationaler Subventionsvergleich \*)  
 Finanzhilfen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung)  
 — in v. H. des Bruttoinlandsprodukts<sup>1)</sup> —

Staaten	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Belgien .....	1,3	1,2	1,4	1,4	1,5	1,7	1,4	1,7	1,8
Bundesrepublik Deutschland .....	1,7	2,0	2,0	2,0	2,3	2,2	2,0	1,9	1,8
Dänemark .....	2,8	2,8	2,9	3,2	3,3	3,2	3,2	3,1	3,2
Frankreich .....	2,0	2,0	2,1	2,2	2,0	2,0	1,9	2,1	2,2
Großbritannien .....	1,7	3,5	2,8	2,3	2,2	2,3	2,4	2,3	2,0
Italien .....	1,5	2,2	2,2	2,3	2,5	2,5	2,3	2,5	2,9
Japan .....	1,1	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,4
Kanada .....	0,9	2,3	1,7	1,6	1,5	1,8	2,4	2,4	2,1
Niederlande .....	1,3	1,8	2,4	2,0	2,2	2,5	2,5	2,4	2,5
Norwegen .....	5,1	6,3	6,8	7,4	7,7	7,0	7,0	6,7	6,5
Österreich .....	1,7	3,0	2,9	2,9	3,2	2,9	3,0	3,0	2,9
Schweden .....	1,6	3,1	3,9	4,1	4,2	4,3	4,3	4,7	5,0
Schweiz .....	0,8	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3
USA .....	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5

\*) Das Zahlenmaterial beruht auf Daten der OECD über Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Im Vergleich zu den Berechnungen im 9. Subventionsbericht (Übersicht 20) ergeben sich z. T. Unterschiede aufgrund geänderter Zahlen in den Unterlagen (OECD National Accounts 1963—1980, Edition 1982, und OECD National Accounts 1970—1982, Edition 1984).

1) OECD National Accounts 1970—1982, Vol. II Detailed Tables, Ländertabellen (Einzelposten „Subsidies“ = Subventionen an Unternehmen einschließlich öffentliche Unternehmen).

Internationaler Subventionsvergleich \*)  
 Finanzhilfen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung)  
 — in v. H. der Staatsausgaben<sup>1)</sup> —

Staaten	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Belgien .....	3,6	2,7	3,1	3,1	3,2	3,5	2,8	3,0	2,9
Bundesrepublik Deutschland .....	4,5	4,0	4,0	4,2	4,8	4,5	4,2	3,8	3,8
Dänemark .....	6,5	5,7	6,1	6,4	6,5	6,0	5,6	5,1	5,2
Frankreich .....	5,0	4,5	4,8	4,9	4,4	4,4	4,1	4,2	4,2
Großbritannien .....	4,3	7,5	6,0	5,2	5,1	5,3	5,2	4,9	4,2
Italien .....	4,3	5,1	5,1	5,4	5,5	5,6	5,1	4,9	5,3
Japan .....	5,8	5,6	4,8	4,6	4,4	4,3	4,7	4,5	4,2
Kanada .....	2,4	5,7	4,4	3,9	3,7	4,5	5,9	5,8	4,4
Niederlande .....	2,9	3,0	3,6	3,7	3,9	4,2	4,1	3,6	3,7
Norwegen .....	12,5	13,4	14,0	14,7	14,7	13,8	14,4	13,7	13,4
Österreich .....	4,5	6,9	6,4	6,5	6,5	6,2	6,4	6,3	5,9
Schweden .....	3,6	6,1	7,4	7,0	6,9	6,9	6,9	7,1	7,3
Schweiz .....	3,3	3,6	3,6	3,9	4,2	4,1	4,0	3,6	3,9
USA .....	1,5	0,9	1,0	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3

\*) Das Zahlenmaterial beruht auf Daten der OECD über Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Im Vergleich zu den Berechnungen im 9. Subventionsbericht (Übersicht 21) ergeben sich z. T. Unterschiede aufgrund geänderter Zahlen (OECD National Accounts 1963—1980, Edition 1982, und OECD National Accounts 1970—1982, Edition 1984).

1) OECD National Accounts 1970—1982, Vol. II Detailed Tables, Ländertabellen (Einzelposten „Subsidies“ = Subventionen an Unternehmen einschließlich öffentliche Unternehmen; Einzelposten „total government outlays“ = Gesamtausgaben = laufende Ausgaben und Kapitalausgaben).

Übersicht 24

Veränderung der Subventionsquoten<sup>1)</sup>

	1970/75	1975/80	1980/82
Belgien	-	+	+
Bundesrepublik Deutschland	+	=	-
Dänemark	=	+	=
Frankreich	=	-	+
Großbritannien	+	-	-
Italien	+	+	+
Japan	+	=	-
Kanada	+	+	+
Niederlande	+	+	=
Norwegen	+	+	-
Österreich	+	=	-
Schweden	+	+	+
Schweiz	+	+	=
USA	-	+	+
"Saldo" <sup>2)</sup>	8	7	-1

1) Ein Anstieg der Subventionsquote zwischen den Vergleichsjahren ist durch ein "+" gekennzeichnet, ein Rückgang durch ein "-".

2) Anzahl der "+" abzüglich Anzahl der "-".

Die Problematik internationaler Subventionsvergleiche zeigt sich nicht nur auf der Ebene der VGR. Auch eine Gegenüberstellung der Subventionen in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland anhand der für beide Länder vorliegenden Subventionsberichte ist nur beschränkt aussagekräftig, obwohl die Subventionen in beiden Berichten nach sehr ähnlichen Gesichtspunkten erfaßt wurden. Die Direktförderungen bezogen auf die Staatsausgaben lagen, nach den publizierten Daten, in der Bundesrepublik Deutschland über jenen in Österreich. In Deutschland hatte diese Quote allerdings einen sinkenden Trend, sodaß die Differenz zwischen beiden Ländern 1984 fast verschwunden war. Dieser Vergleich ist jedoch durch Erfassungsunterschiede beeinträchtigt, wie sich an zwei Beispielen zeigen läßt: Die Förderung des sozialen Wohnbaus, die in Österreich aufgrund der institutionellen Abwicklung nicht in den Subventionen aufscheint, zählt in der Bundesrepublik Deutschland unter den Direktförderungen zu den größten Einzelposten. Und bei den Agrarsubventionen kommt es zu Abweichungen, weil in Deutschland einerseits Positionen enthalten sind (z.B. Zuschüsse an die landwirtschaftliche Unfallversicherung), die im österreichischen Subventionsbericht nicht aufscheinen, andererseits aber in Deutschland ein Teil der Agrarsubventionen auf supra-nationaler Ebene durch die EG erfolgt und im Subventionsbericht de facto nicht enthalten ist. Ähnlich undurchsichtig ist die Situation bei den Steuerbegünstigungen. Nach den Subventionsberichten sind sie - gemessen an den öffentlichen Abgaben - in Österreich mit 25% bis 30% beträchtlich höher als in der Bundesrepublik Deutschland<sup>67</sup>). In Deutschland werden jedoch seit dem Sechsten Subventionsbericht etliche Steuerbegünstigungen, die als Tarifbestandteile gesehen werden oder sozialpolitischer Natur sind, zum Unterschied von Österreich nicht mehr zu den Subventionen gezählt<sup>68</sup>). Darüber hinaus besteht ein gravierender Unterschied bei der Erfassung der steuerlichen Behandlung betrieblicher Investitionen. In Deutschland gibt es eine degressive Abschreibung, die als ökonomisch gerechtfertigt und daher nicht als Förderungen gesehen wird; das in Österreich bestehende System der vorzeitigen Abschreibung gilt demgegenüber als Förderung und wird auch im Subventionsbericht als solche erfaßt, noch dazu brutto, wie in



Abschnitt 7 ausgeführt wurde. Um einen Vergleich der Steuerbegünstigungen etwas sinnvoller zu gestalten, wurden daher die im österreichischen Subventionsbericht ausgewiesenen Einnahmehausfälle aufgrund indirekter Förderungen um die Begünstigung der sonstigen Bezüge sowie um die steuerliche Investitionsbegünstigung verringert. Aber selbst nach einer solchen Korrektur spielen im österreichischen Steuersystem begünstigende Ausnahmen eine deutlich größere Rolle.

## 8.2 Subventionsbegrenzung und Subventionsabbau auf nationaler und internationaler Ebene

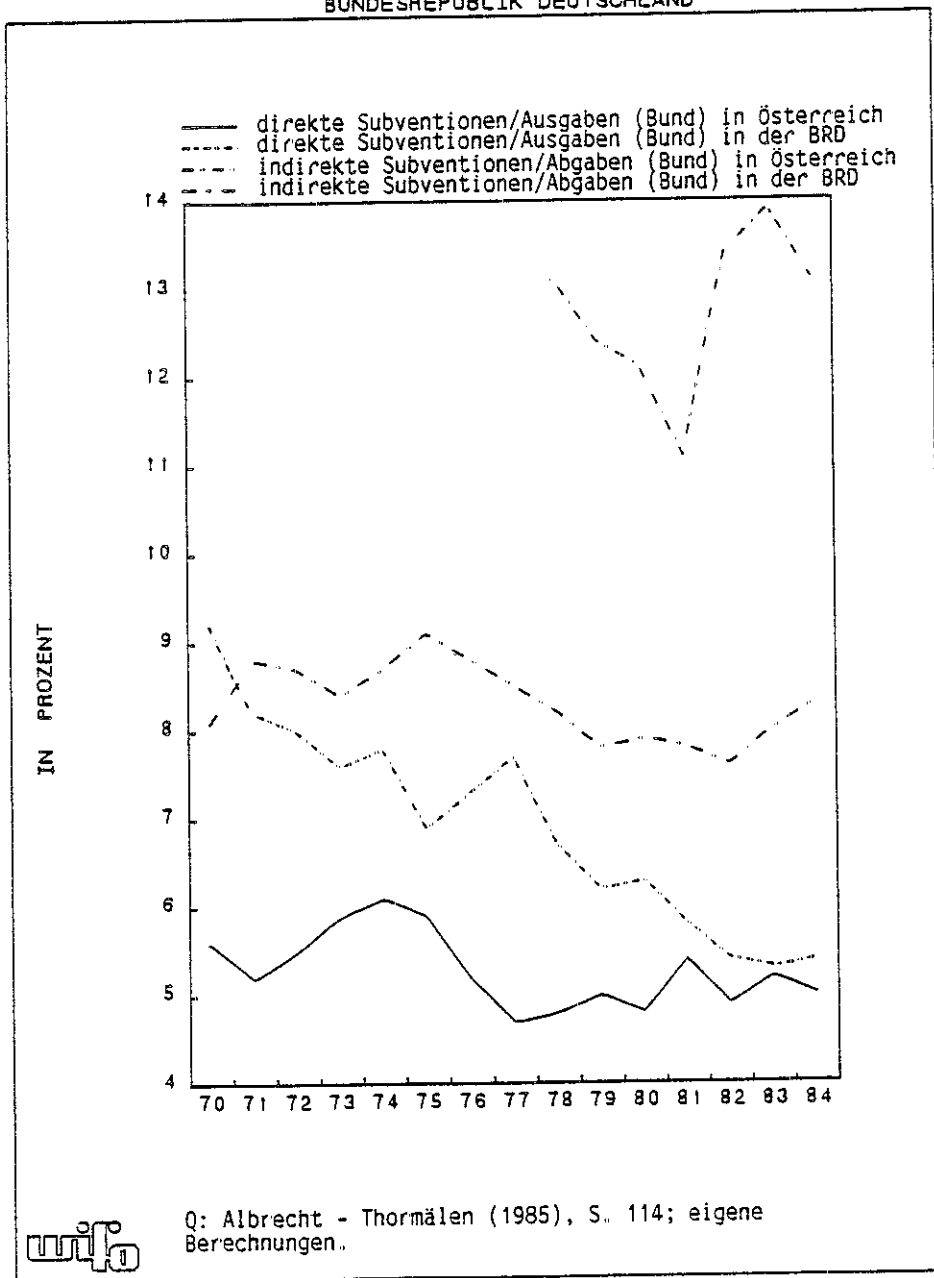
### 8.2.1 Maßnahmen auf nationaler Ebene

Die beträchtliche Zunahme der Subventionen im Laufe der siebziger Jahre hatte zur Folge, daß in vielen Ländern Bestrebungen einsetzten oder zumindest diskutiert wurden, dieser Expansion entgegenzuwirken oder sogar einen Subventionsabbau zu erreichen. Ausschlaggebend dafür waren Konsolidierungsbemühungen in der Budgetpolitik, Zweifel an der ökonomischen Effizienz des staatlichen Förderungsinstrumentariums sowie ordnungspolitische Gesichtspunkte.

Versuche, der Subventionsdynamik entgegenzuwirken, erweisen sich jedoch in der Praxis als sehr schwierig. Dies dürfte im wesentlichen auf - für entwickelte demokratische Gesellschaften charakteristische - polit-ökonomische Mechanismen und bürokratische Einflüsse zurückzuführen sein, die bewirken, daß Politiker und staatliche Organisationen dazu tendieren, wirtschaftspolitische Aktivitäten (Förderungen, Regulierungen) zugunsten einer Vielzahl organisierter Interessensgruppen zu setzen<sup>69</sup>). Aus diesen Gründen wurde in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen, meist institutioneller Natur, vorgeschlagen, mit dem Ziel einen weiteren Anstieg der Subventionen zu verhindern bzw. den Abbau von Subventionen zu erleichtern.

Abbildung 4

BUNDESSUBVENTIONEN LAUT SUBVENTIONSBERICHT  
IN OESTERREICH UND IN DER  
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND



Zu den wenigen Vorschlägen dieser Art, die bereits in der Praxis angewendet werden, zählt der Vorschlag eines linearen Subventionsabbaus - manchmal salopp auch als "Rasenmähermethode" bezeichnet (Fuest, 1985, S. 29) -, bei dem alle Förderungen um den gleichen Prozentsatz gekürzt werden. Eine derartige Strategie der Subventionskürzung wird seit Anfang der achtziger Jahren in der Schweiz verfolgt, wobei sich jedoch zeigte, daß Erfolge bei der Kürzung "alter" Subventionen durch zusätzliche "neue" Förderungen kompensiert wurden<sup>70</sup>) Der Vorschlag einer linearen Subventionskürzung beruht auf der Überlegung, "daß aufgrund der relativ gleichmäßigen Belastung aller Subventionsempfänger eine Opfersymmetrie entsteht, die wiederum den Widerstand der Betroffenen verringern wird" (Fuest, 1985, S.29). Gegen diese Erwartung und damit gegen ein solches Vorgehen sprechen allerdings drei Argumente. Erstens trifft nicht zu, daß sich die Folgen einer linearen Förderungskürzung auch nur einigermaßen "symmetrisch", also gleichmäßig, auf die Sektoren verteilen. Im Gegenteil: Subventionen sind in der Regel, in Österreich ebenso wie in den meisten anderen Staaten, auf wenige Wirtschaftssektoren konzentriert und haben daher in diesen Sektoren (meist Landwirtschaft, Verkehr, Grundstoffindustrien, Werften, u.a.), etwa gemessen an deren Wertschöpfung, eine große Bedeutung. Eine gleichmäßige Kürzung der Subventionen trifft somit die einzelnen Sektoren in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Zweitens: Der Umstand, daß meist nebeneinander eine Vielfalt von Förderungsinstrumenten besteht, deren Förderungsäquivalent sich oft gar nicht genau bestimmen läßt, macht in der Praxis eine gleichmäßige Förderungskürzung nahezu unmöglich. Als besonderes Problem erweisen sich dabei die Steuerbegünstigungen, auf die sich der lineare Kürzungsansatz praktisch nicht übertragen läßt (vgl. z.B. Speich, 1984). Und schließlich drittens läßt sich gegen eine lineare Kürzung einwenden, daß dabei wirtschaftspolitische Prioritäten unberücksichtigt bleiben.

Ein anderes, allerdings eher zur Begrenzung als zum Abbau von Förderungen geeignetes Instrument ist die "Subventionsdeckelung", bei der das Gesamtsubventionsvolumen sowie unter Umständen die Zahl der Subventionen "eingefroren" werden. In diese Richtung ging eine Empfehlung des Deut-

schen Bundestags im Jahre 1984, die allerdings nur beschränkt erfolgreich war (vgl. dazu Albrecht - Thormählen, 1985, S.93ff). Das Konzept der "Subventionsdeckelung" beruht auf folgender Idee: Brächte die Gewährung einer neuen Subvention eine Kürzung oder Abschaffung bestehender Subventionen, würde der Begründungszwang für den Subventionsgeber steigen, da dieser aufgrund des Widerstands bisheriger Subventionsempfänger gezwungen wäre, tatsächlich zwischen Förderungsalternativen zu wählen (Gerken - Jüttemeier - Schatz - Schmidt, 1985, S.51-52). Die Problematik dieses Ansatzes besteht, ähnlich wie beim linearen Abbau, darin, daß er auf einige Instrumente, insbesondere auf steuerliche Förderungen, schwer anzuwenden ist.

Ein in der Literatur sehr häufig anzutreffender Vorschlag verlangt die weitestgehende Etablierung des "Sunset-Prinzips", demzufolge Subventionen und Förderungsaktionen nur befristet und nur nach der Evaluierung bei Bedarf neuerlich gewährt werden dürfen. Wenngleich die Wirkung einer solchen Maßnahme nicht überschätzt werden darf - es läßt sich nicht ausschließen, daß Befristungen, Evaluierungen und Verlängerungen von Subventionen in der Praxis zu Formalakten werden -, steigt zumindest die Wahrscheinlichkeit, daß Förderungen von Zeit zu Zeit einer Diskussion unterzogen werden, unter Umständen mit der Konsequenz ihrer Abschaffung oder wenigstens ihrer Verbesserung.

Schon oft wurde die Einrichtung eines eigenen Gremiums angeregt, dessen Aufgabe die Überprüfung der Subventionspolitik und die Überwachung des Förderungsabbaus wäre. Die vorgeschlagene Form dieses "Subventionsbeirates", etwa, ob er als parlamentarisches Komitee, als Kommission möglichst unabhängiger Sachverständiger oder in Form einer neu zu schaffenden Kompetenz des Rechnungshofes konzipiert wird, ist aufgrund der jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen von Land zu Land verschieden<sup>71</sup>). In jedem Fall bestünde jedoch bei der Errichtung einer derartigen Institution das Problem, sie einerseits mit genügend Kompetenzen zu versehen, sodaß tatsächlich ein Einfluß auf die Subventionstätigkeit erwartet werden kann, andererseits aber dabei die konstitu-

tionelle Funktion und Verantwortung des Parlaments und der Regierung nicht zu beeinträchtigen. Es gibt allerdings auch Skepsis gegenüber der Effizienz einer solchen Einrichtung, denn das Problem des Subventionsabbaus besteht nicht darin "... Vorschläge für einen Abbau zu erarbeiten, sondern darin, daß sie unter gegebenen Umständen auch politisch realisierbar sein müssen" (Albrecht - Thormählen, 1985, S.100).

Schließlich wird vielfach auch eine zunehmende Verrechtlichung des Förderungswesens als Mittel gesehen, seine weitere Ausweitung zu unterbinden. Es wird dabei an die rechtliche Verankerung von Subventionsgrundsätzen gedacht, deren Adressaten Förderungsträger und -empfänger sind, die Förderungsvergabe, -verwendung und -kontrolle soll dadurch verschärften rechtlichen Anforderungen unterworfen und damit unter Umständen die Beanspruchung des Förderungsinstrumentariums erschwert werden<sup>72</sup>).

#### 8.2.2 Subventionsbegrenzung auf internationaler Ebene

Subventionen sind auch ein Ersatz für Zölle und andere nicht-tarifari-sche Handelshemmnisse. Wie diese sind Subventionen geeignet, inländische Wirtschaftssektoren gegenüber ausländischer Konkurrenz zu schützen. Es überrascht daher nicht, daß im Rahmen der Ordnung der internationalen Handelsbeziehungen bzw. im Zuge des westeuropäischen Integrationsprozesses immer wieder versucht wurde, die Subventionsproblematik zu regeln (Sucharipa, 1973, Senti, 1983). Vor allem seit Ende der siebziger Jahre - als Reaktion auf den in allen Industriestaaten feststellbaren Anstieg der Förderungen, insbesondere solcher für eine Reihe strukturschwacher Branchen (Schifffahrt, Stahl, Textil, Bekleidung) - wurden diese Bemühungen intensiviert und die daraus resultierenden Übereinkommen um eine Spur verbindlicher. Vor allem der Abschluß des GATT-"Subventionskodex" im Jahre 1979 ist - trotz aller noch offenen Fragen (Senti, 1983, S.35) - als Durchbruch zu werten<sup>73</sup>).

In gewisser Hinsicht können internationale Maßnahmen zur Subventionsbegrenzung als Ergänzung zu den Bemühungen auf nationaler Ebene angesehen werden. Adlung (1985/86, S.265), erwartet, daß "das Übertragen von Kompetenzen auf Entscheidungsebenen, die weiter von der 'Subventionsfront' entfernt sind, ... wie ein Schutzschirm gegen Forderungen der nationalen Lobby" wirkt.

Für die westeuropäischen Staaten, und damit auch für Österreich, sind im Hinblick auf die Subventionsgewährung vor allem folgende internationalen Institutionen bzw. die ihnen zugrundeliegenden Verträge von Bedeutung: das GATT, insbesondere der bereits erwähnte "Subventionskodex", die OECD, die EG und die EFTA. Keines der entsprechenden Abkommen enthält allerdings ein generelles Subventionsverbot. Im wesentlichen betreffen die Subventionsregelungen auf internationaler Ebene jene Subventionen, die unmittelbar zu Wettbewerbsverzerrungen im Außenhandel führen, damit die wirtschaftlichen Interessen der anderen unterzeichnenden Staaten beeinträchtigen und den Integrationsprozeß unterlaufen. Primäres Ziel ist es, internationale "Subventionswettläufe" zu verhindern, bei denen sich Subventionen und Vergeltungssubventionen (oder andere handelspolitische Vergeltungsmaßnahmen) wechselseitig "aufschaukeln". Die entsprechenden Bedingungen regeln daher meist nicht nur, unter welchen Bedingungen Subventionen erlaubt bzw. nicht erlaubt sind, sondern auch in welcher Form Gegenmaßnahmen getroffen werden dürfen.

Die Versuche internationaler Subventionsbegrenzungen stehen allerdings vor einem grundsätzlichen Dilemma. Da allgemeine Subventionsverbote politisch nicht durchsetzbar und vermutlich aus praktischen Gründen auch nicht administrierbar sind, und da außerdem auch bei den prinzipiell verbotenen Subventionen in der Regel Ausnahmen, meist im Agrar- und Grundstoffbereich, gestattet werden, wirken die bestehenden Subventionsregelungen nicht sehr restriktiv. Derzeit erregen Subventionen umso weniger Anstoß, vor allem im Rahmen des GATT, je "außenhandelsferner" sie sind. Umgekehrt gibt es aufgrund der bestehenden Regelungen keine

Gewähr dafür, daß selbst "erlaubte" Subventionen nicht als Gefährdung ausländischer Interessen angesehen und daher beanstandet bzw. mit Vergeltungsmaßnahmen beantwortet werden.

## 9. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Subventionen sind ein schwer zu fassender Untersuchungsgegenstand. Diese bereits in der Einleitung zur vorliegenden Studie getroffene Feststellung hat sich im Zuge der Untersuchung bestätigt. Vor allem die ausführlich beschriebenen Abgrenzungsfragen (vgl. Abschnitte 2 und 3) und die damit verbundenen Datenprobleme behindern eine fundierte empirische Analyse der Subventionen. Eine Beurteilung der Subventionspolitik hängt daher in der Regel davon ab, ob man die Subventionen laut Subventionsbericht oder jene laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung heranzieht, ob man neben direkten auch indirekte Förderungen einbezieht, ob man die Finanzierungsfunktion des Staates im Auge hat und ob man Haftungsübernahmen ebenfalls berücksichtigt.

Es gibt Anzeichen dafür, daß die staatlichen Förderungen im Untersuchungszeitraum an Bedeutung gewonnen haben. Gerade im Subventionsbericht, also jener Publikation, die dem Parlament und einer breiteren Öffentlichkeit als Informationsquelle über die Subventionspolitik des Bundes dient, wird dies allerdings am wenigsten deutlich. Die direkten Förderungen laut Subventionsbericht stiegen in den Jahren von 1970 bis 1984 von nicht ganz 6 Mrd.S auf 21,6 Mrd.S. Sie wuchsen damit mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 10% langsamer als die Staatsausgaben - und zwar selbst dann, wenn man diese um den Finanzschuldenaufwand bereinigt - und kaum rascher als die Gesamtwirtschaft. Die aus Förderungen und BIP gebildete Quote blieb annähernd konstant bei 1 1/2%.

Viel dynamischer entwickelten sich hingegen die Subventionen des Bundes laut VGR. Sie wuchsen mit einer durchschnittlichen Jahresrate von mehr als 13% (bzw. von 12% einschließlich Bundesfonds), bezogen auf das BIP nahmen sie auf 2 1/2% zu. Ausschlaggebend für die unterschiedliche Entwicklung der beiden Subventionsaggregate waren vor allem die nur in der VGR als Subventionen erfaßten betriebswirtschaftlichen Transfers an



die Bundesbetriebe. Noch rascher als die Subventionen laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung nahmen die staatlichen Finanzierungsausgaben insgesamt (Beteiligungs- und Wertpapiererwerb, Darlehensgewährung, Kapitaltransfers an Private, laufende Transfers an Unternehmen) zu. Allein die Finanzierungsausgaben des Bundessektors erreichten in den meisten der untersuchten Jahre 40% und mehr der gesamten Außenfinanzierung des privaten Sektors. (Allerdings sind in den Finanzierungsausgaben auch einige Ausgaben enthalten, die selbst bei einer sehr weiten Abgrenzung der Subventionen diesen nicht zuzurechnen sind.)

Bei allen Förderungsaggregaten wurden allerdings die längerfristigen Tendenzen von beträchtlichen kurzfristigen Schwankungen überlagert. Sowohl die Subventionen laut Subventionsbericht als auch jene laut VGR stiegen zwischen 1972 und 1975 sowie Anfang der achtziger Jahre kräftig. Dazwischen hatten sie eine Phase langsameren Wachstums. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß Subventionsstatistiken, die unmittelbar aus dem Budget abgeleitet werden, den zeitlichen Verlauf der Förderungs politik nicht in geeigneter Form wiedergeben. Dies betrifft vor allem die Ausweitung der Wirtschaftsförderung als Reaktion auf den Wachstumsknick 1975. Sie erfolgte derart, daß sie das Bundesbudget nicht bzw. zunächst nicht berührte. Beispiele dafür sind etwa die investitionsfördernden Maßnahmen Mitte der siebziger Jahre im Rahmen des ERP-Fonds oder die Zinsenstützungsaktion 1978, die sich budgetär erst Anfang der achtziger Jahre voll auswirkte.

Die rasche Ausweitung der Subventionen blieb nicht auf den Bundessektor beschränkt. Eine ähnliche Entwicklung läßt sich auch bei den Ländern und Gemeinden feststellen. Die gesamtwirtschaftliche Subventionsquote - die Subventionen des öffentlichen Sektors insgesamt laut VGR in Prozent des BIP - stieg seit 1970 um 1 Prozentpunkt auf rund 2 3/4% (74).

Der verstärkte Einsatz des staatlichen Förderungsinstrumentariums in der betrachteten Periode ist keine österreichische Besonderheit. Die überwiegende Mehrzahl der westlichen Industriestaaten reagierte in ähnlicher

Weise auf die wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten, die die Wirtschaftskrisen der siebziger und frühen achtziger Jahre, die Änderung der internationalen Arbeitsteilung und der rasche technologische Wandel mit sich brachten. Es gibt Anzeichen dafür - in Österreich wie auch in anderen Ländern -, daß innerhalb des wirtschaftspolitischen Instrumentariums eine Verlagerung von den öffentlichen Investitionen zu den Subventionen stattfand. Ausschlaggebend dafür war vermutlich der Umstand, daß das Förderungsinstrumentarium eine größere "Reichweite" hat, also mehr Wirtschaftssektoren erreicht als die öffentlichen Investitionen und überdies geeigneter ist industriepolitische Probleme zu bewältigen, die gerade im vergangenen Jahrzehnt eine große Rolle spielten.

Aus österreichischer Sicht darf allerdings die Entwicklung der Subventionen seit den siebziger Jahren nicht überbewertet werden. Langfristig, im Zeitraum seit Mitte der fünfziger Jahre, ist die aus der VGR abgeleitete gesamtwirtschaftliche Subventionsquote in Österreich relativ wenig, etwa um  $3/4$  Prozentpunkte gestiegen. Eine Entwicklung in Richtung "Subventionswirtschaft", in der ein ständig steigender Teil der wirtschaftlichen Transaktionen im Zusammenhang mit staatlichen Förderungen erfolgt, ist im Aggregat nicht sehr ausgeprägt. Dies gilt umso mehr, als im gleichen Zeitraum der Schutz und die damit verbundene Begünstigung der österreichischen Wirtschaft durch Zölle und andere außenwirtschaftliche Restriktionen im Zuge des europäischen Integrationsprozesses beträchtlich abgebaut wurden.

Ebenso wie Aussagen über das Niveau und die Entwicklung der Subventionen hängt auch die Einschätzung der sektoralen Struktur staatlicher Förderungen vom betrachteten Aggregat und gewissen Zuordnungskonventionen ab. Geht man von der Subventionsabgrenzung der VGR aus, ordnet allerdings die Förderungen im Zusammenhang mit der Agrarproduktion anders als in der amtlichen Statistik tatsächlich dem Sektor Land- und Forstwirtschaft zu, so ergibt sich folgendes Bild: Auf den Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung entfielen in den letzten Jahren mehr als 40% der Subventionen; mit einem Subventionsgrad (Subventionen bezogen auf den

BIP-Beitrag) von rund 15% wurde er zu dem am meisten geförderten Sektor. Auf die Land- und Forstwirtschaft, die 1970 noch mehr als die Hälfte der Förderungen erhalten hatte, entfiel zuletzt nur mehr rund ein Fünftel. Da dieser Sektor jedoch auch stark an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung verlor - sein Anteil am BIP verringerte sich seit Beginn der siebziger Jahre um fast 1 Prozentpunkt -, blieb sein Subventionsgrad mit zuletzt 11% bis 12% nahezu unverändert hoch. Einen relativ geringen Subventionsgrad erreichte die Sachgüterproduktion. Sie war jedoch jener Sektor, dem die Ausweitung der staatlichen Förderungen am meisten zugute kam. Zwischen 1970 und 1984 stiegen die VGR-Subventionen an die Sachgüterproduktion von wenigen hundert Mill.S auf 7,3 Mrd.S, der Subventionsgrad nahm von 0,3% auf mehr als 2% zu. Der deutliche Anstieg der Subventionen an die Industrie und das produzierende Gewerbe ist umso beachtlicher, als die Förderung einiger großer Betriebsansiedlungen sowie die Kapitalzuführungen an die Verstaatlichte Industrie in den VGR-Subventionen überhaupt keinen Niederschlag fanden<sup>75</sup>). (Zum Unterschied von dieser Berechnung werden in der amtlichen Statistik die Subventionen im Zusammenhang mit der Agrarproduktion überwiegend der Sachgüterproduktion sowie dem Handel und dem Kreditapparat zugerechnet, sodaß diese Sektoren zum Teil deutlich höhere Subventionen und Subventionsgrade aufweisen. Die Land- und Forstwirtschaft ist demgegenüber nach den offiziellen VGR-Daten ein relativ gering subventionierter Sektor.)

Bemerkenswert ist die Zusammensetzung der Förderungen. "Klassische" Subventionen, wie sie in der wohlfahrtsökonomischen Literatur behandelt werden - laufende Finanzhilfen, die in einem marktwirtschaftlichen System bei gegebenen Technologien und Präferenzen zur Korrektur externer Effekte gewährt werden -, kommen in der Praxis kaum vor. Die dominierenden Förderungsarten - Agrarpreisausgleiche, implizite Subventionen, die in Defiziten öffentlicher Unternehmungen zum Ausdruck kommen, sowie Subventionen im Zusammenhang mit unternehmerischen Investitions- und Finanzierungsentscheidungen - unterscheiden sich davon zum Teil recht deutlich. So stellen die Preisausgleiche keineswegs eine Reaktion auf Marktversagen dar, sondern sie sind eben deshalb notwendig, weil zum

Erreichen bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele (Versorgungssicherheit, Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen) der Marktmechanismus weitgehend außer Kraft gesetzt und durch staatliche Regulierungen ersetzt wird. Bei den Defiziten öffentlicher Unternehmen ist die Subventionsproblematik (z.B. welche Nachfragergruppen erhalten günstigere Preise) überhaupt nur ein Teilaspekt des mit der Existenz solcher Unternehmen generell verbundenen Problemkomplexes, der Fragen wie die Effizienz, die Organisation, die Preisgestaltung und die Finanzierung öffentlicher Unternehmungen umfaßt. Am deutlichsten zeigt sich allerdings die Diskrepanz zwischen (Subventions-)Theorie und Praxis bei den Förderungen im Zusammenhang mit unternehmerischen Investitions- und Finanzierungsentscheidungen. Sie unterscheiden sich von den beschriebenen "klassischen" Subventionen, die beispielsweise an der Produktion ansetzen, in mehrfacher Hinsicht:

- Sie beeinflussen eher die Zinssätze als die Güterpreise, im Zusammenhang damit verlagert sich das Subventionsgeschehen von den Gütern zu den Finanzmärkten.
- Im Vordergrund stehen in vielen Fällen, insbesondere bei der Investitionsförderung, nicht die ökonomischen Wirkungen in der laufenden Periode, sondern die langfristigen Konsequenzen auf die Wirtschaftsstruktur und das Wachstum.
- Ihre Nachfrageeffekte einerseits und ihre budgetären Konsequenzen andererseits fallen bei einigen Instrumenten (Zinsenzuschüsse, Haftungsübernahmen) zeitlich auseinander. Das hat aus budgetpolitischer Sicht vor allem zwei Konsequenzen: Die Aussagekraft der öffentlichen Haushalte wird beeinträchtigt, und die angeführten Instrumente tragen - ungeachtet des Umstands, daß es sich bei ihnen meist um Ermessensausgaben handelt - zur Starrheit des Budgets bei, da sich Förderungszusagen budgetär erst mit Verzögerung auswirken, dann aber nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

- Sie bewirken häufig eine Risikoübernahme des Staates.
- Der Förderungsakt selbst (vom Einreichen über die Entscheidung und Förderungsvergabe bis zur Kontrolle) ist administrativ meist relativ aufwendig.

Seit dem Jahr 1978 gibt der Subventionsbericht der Bundesregierung auch einen Überblick über die Förderungen in Form steuerlicher Begünstigungen. Es werden zwischen 120 und 130 steuerrechtliche Bestimmungen erfaßt, die als Ausnahme von der "generellen" Norm interpretiert werden können. Die größte Zahl an Ausnahmen findet sich im Einkommensteuerrecht (obwohl im Subventionsbericht eine Reihe sozialpolitisch motivierter Begünstigungen im Einkommensteuergesetz gar nicht erfaßt wird).

Die indirekten Förderungen werden in der Literatur häufig als "Steuer-  
ausgaben" ("tax expenditures") bezeichnet, um so ihre Ähnlichkeit mit ausgabenwirksamen Subventionen zu betonen (OECD, 1984). Der durch sie insgesamt verursachte jährliche Entfall von Einnahmen stieg nach den Angaben des Subventionsberichts von 65 Mrd.S im Jahr 1978 auf über 95 Mrd.S 1984. Davon betraf etwas mehr als die Hälfte Einnahmen des Bundes, der Rest Einnahmen der anderen Finanzausgleichspartner. Bezogen auf die öffentlichen Abgaben betrug der gesamte Einnahmenausfall knapp über 30%, jener des Bundes (bezogen auf den Netto-Abgabenerfolg) knapp unter 30%.

Diese Zahlen deuten darauf hin, daß die indirekten Subventionen einen beachtlichen Umfang erreichen und sowohl aus förderungspolitischer als auch generell aus wirtschaftspolitischer Sicht große Aufmerksamkeit verdienen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die quantitative Erfassung der indirekten Subventionen von besonders großen Unsicherheiten geprägt ist, und zwar vor allem aus zwei Gründen: Erstens handelt es sich bei den Angaben über den jährlichen Einnahmenausfall, anders als bei den Direktförderungen, nicht um konkrete Budgetdaten, sondern um Schätzungen, die auf einer hypothetischen Größe - dem Abgabenerfolg, wie

er sich ohne Begünstigungen ergäbe - beruhen. Begünstigungen, bei denen solche Schätzungen aufgrund fehlender statistischer Unterlagen praktisch nicht möglich sind, werden im Subventionsbericht zwar angeführt, aber nicht quantifiziert. Zweitens stellt sich bei der Erfassung der indirekten Förderungen allgemein das Problem, welche Steuerbestimmungen die Norm darstellen und welche als Ausnahmebestimmungen anzusehen sind. Bei einer Reihe von Sonderregelungen ist fraglich, ob sie nicht rechtssystematische oder verwaltungstechnische Ursachen haben, mit der Konsequenz, daß sie unter Umständen nicht als Subventionen aufzufassen sind, sondern eigentlich doch als Bestandteil der Steuernorm (vgl. dazu Ruppe, 1973).

In Österreich wurde in den siebziger und achtziger Jahren sowohl das direkte als auch das indirekte Förderungsinstrumentarium nachhaltig ausgebaut. Es wurde nicht nur mehr gefördert, sondern zum Teil auch mit neuen Instrumenten und mit neuen Zielsetzungen. Ob dabei generell eine Verschiebung zwischen den beiden Förderungsvarianten eingetreten ist, läßt sich aus den angeführten statistischen Problemen anhand der aggregierten Daten des Subventionsberichts und aufgrund des kurzen Vergleichszeitraums nicht beurteilen. Hinzu kommt, daß die Grenze zwischen direkter und indirekter Förderung in jenen Fällen nicht so einfach zu ziehen ist, bei denen - wie insbesondere in der Sparförderung, aber auch in der Investitionsförderung - im Steuerrecht prämiennähnliche Instrumente angewendet werden.

Günstiger ist die Datensituation nur in einem - allerdings wirtschaftspolitisch sehr zentralen - Bereich: in der Investitionsförderung. Dort ergibt die Weiterführung früherer Untersuchungen folgendes Bild: Nach wie vor hat die steuerliche Investitionsförderung ein deutlich höheres Gewicht. Der Anteil der steuerlich geförderten Investitionen an den gesamten Brutto-Anlageinvestitionen des privaten Sektors schwankte von 1970 bis 1981 - bis in dieses Jahr reichen die Daten - meist zwischen 29% und 34%, jener der direkt geförderten Investitionen zwischen 4% und nicht ganz 20%. In den siebziger Jahren hat sich allerdings die relative

Bedeutung der beiden Förderungsarten deutlich verschoben. Während die mit der steuerlichen Förderung verbundenen Aggregate (geförderte Investitionen, Förderungsbarwerte, Budgetbelastung) real stagnierten bzw. gegen Ende des Jahrzehnts sogar rückläufig waren, wurde die direkte Förderung rasch und nahezu ohne Unterbrechung ausgeweitet.

Eine umfassende Würdigung der Subventionen insgesamt, also beispielsweise eine Einschätzung ihrer konjunkturellen, allokativen und distributiven Wirkungen, ist nicht möglich. Dazu sind das Förderungsinstrumentarium und die mit ihm verfolgten Ziele zu heterogen, die statistischen Unterlagen ungenügend und die methodischen Voraussetzungen zu wenig entwickelt. Eine vergleichbare und in dieser Form ebensowenig zu beantwortende Problemstellung wäre etwa die Frage nach den ökonomischen Wirkungen des gesamten Steuersystems einer Wirtschaft. In beiden Fällen - bei den Steuern ebenso wie bei den Subventionen - lassen sich diese Fragen, die letztlich auf eine Evaluierung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums hinauslaufen, jeweils nur für einzelne Instrumente und Zielsetzungen behandeln (z.B. konjunkturelle Wirkungen der steuerlichen Investitionsförderung, allokativ Effekte der Regionalförderung usw.), und selbst in diesen konkreten Fällen sind viele Fragen empirisch nicht zu beantworten.

Auch ohne schlüssige empirische Evidenz in die eine oder andere Richtung spricht eine Reihe von Gründen für einen künftig restriktiveren Einsatz des Förderungsinstrumentariums. Eine ähnlich rasche Expansion der Subventionen wie in den siebziger Jahren stünde in Widerspruch zu den Konsolidierungsbemühungen in der Budgetpolitik. Sie würde unter Umständen in einigen Bereichen, wie z.B. im Agrarsektor und in Fällen der defensiven Industrieförderung, Anreize in die falsche Richtung setzen (Überschußproduktion, Verhinderung struktureller Anpassungen) und dadurch einen weiteren Subventionsbedarf hervorbringen. Sie könnte darüber hinaus - auch wenn sich das im vorhinein schwer abschätzen läßt - zu handelspolitischen Schwierigkeiten führen. Und schließlich könnte sie an institutionelle Grenzen stoßen, da bereits jetzt die Komplexität

des Förderungswesens, also die Vielfalt an Förderungsinstitutionen, -instrumenten, -zielen usw. als problematisch empfunden wird. Zu diesen Faktoren kommt noch hinzu, daß aufgrund der bereits ergriffenen oder in Aussicht gestellten Stützungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen für die Verstaatlichte Industrie mittelfristig ohnehin ein erhöhter Subventionsbedarf absehbar ist.

Die Realisierung subventionsdämpfender oder sogar -senkender Maßnahmen umfaßt nicht "bloß" die Kürzung einzelner Budgetposten. Vor allem in den zentralen Subventionsbereichen, die quantitativ von Bedeutung sind (Verkehrssektor, Landwirtschaft, übrige Wirtschaftsförderung) hängt der bisherige Subventionsbedarf eng mit ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den bisher angestrebten Zielsetzungen zusammen, sodaß Änderungen bei den Subventionen nur im Zusammenhang mit einer Reihe anderer Maßnahmen bzw. unter Umständen mit geänderten wirtschaftspolitischen Prioritäten zu vertreten sind. "Einfache" Kürzungs- und Begrenzungstechniken, wie sie verschiedentlich vorgeschlagen werden (z.B. linearer Subventionsabbau, Subventionsdeckelung), sind in diesen Bereichen vermutlich wenig erfolgversprechend. Am ehesten geeignet erscheinen solche Verfahren noch für die Vielzahl der im Subventionsbericht erfaßten Direktsubventionen an Haushalte und private, nicht auf Gewinn berechnete Institutionen, meist für wissenschaftliche, künstlerische, publizistische oder sportliche Aktivitäten. Obwohl gerade diese Förderungen bei der jährlichen Präsentation des Subventionsberichts in den Medien die größte Aufmerksamkeit erfahren, erreichen sie insgesamt nur ein relativ bescheidenes Volumen, sodaß auch das Einsparungspotential eher gering zu veranschlagen ist<sup>76</sup>).

Auf den ersten Blick sehr groß erscheint hingegen das Potential für einen Subventionsabbau bei den Steuerbegünstigungen. Allerdings müssen dabei zwei Dinge auseinander gehalten werden: die Beseitigung von steuerrechtlichen Ausnahmebestimmungen, die ökonomisch nicht (mehr) gerechtfertigt oder rechtssystematisch problematisch erscheinen auf der einen Seite, die Möglichkeit der budgetären Entlastung auf der anderen



Seite. Die Notwendigkeit der zuerst genannten Zielsetzung ist weitgehend unumstritten. Vor allem Reformvorschläge zur Einkommensteuer laufen in der Regel auf einen Abbau der vielen und vielfältigen Begünstigungen hinaus, nicht nur mit dem Ziel die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, sondern auch mit dem Ziel, dem Prinzip der synthetischen Besteuerung wieder näher zu kommen und das Einkommensteuerrecht einfacher, durchschaubarer und damit leichter administrierbar zu gestalten. Das bloße Streichen von Steuerbegünstigungen hätte allerdings einen beträchtlichen Anstieg der Steuerbelastung zur Folge. Ein solcher Schritt ist daher nur in Verbindung mit einer entsprechenden Tarifsenkung vorstellbar, und zwar ebenso aus ökonomischen Überlegungen wie aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit. Aus budgetärer Sicht ist daher von einer "Durchforstung" des Steuerrechts praktisch kein Beitrag zur Verringerung des Defizits zu erwarten<sup>77</sup>).

Insgesamt ist zu rechnen, daß die öffentlichen Förderungen - in welcher Form auch immer - auch künftig eine große Rolle im Rahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik spielen. Im Zusammenhang damit muß auch der weiteren Entwicklung der Subventionsberichterstattung und -forschung Augenmerk gewidmet werden, wie dies ansatzweise im neuen Haushaltsrecht erkennbar ist. Zwei Ziele sind anzustreben: einerseits die Ausweitung und Verbesserung der statistischen Erfassung der Subventionen, andererseits die empirische Untersuchung einzelner Förderungsaktivitäten und unter Umständen die Erarbeitung wirtschaftspolitischer Alternativen. Eine bessere Subventionsberichterstattung allein ist zwar keine Gewähr für ein effizientes, "kostengünstiges" Förderungswesen, sie kann aber den schwierigen Reformprozeß in diesem Bereich erleichtern und beschleunigen.

10. Literaturhinweise

Adlung, R., "Subventionen: Dauerthema und Dauerleiden", LIST-Forum, 1985/86, 13(4), S.256-268.

Aiginger, K., Bayer, K., Haase, K., Schulmeister, S., Volk, E., Möglichkeiten einer innovationsorientierten Strukturpolitik, Manuskript, Wien, 1982.

Albrecht, D., Thormählen, T., Subventionen - Politik und Problematik, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1985.

Andel, N., "Subventionen", in Albers, W., et al. (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 7, Gustav Fischer/J.C.B.Mohr/Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart, 1977, S.491-510.

Bauer, F., "Investitionsförderung: Anmerkungen zur Diskussion", Wirtschaft und Gesellschaft, 1981, 7(2), S.143-160.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik II, Wien, 1978.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts, Wien, 1982.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzmärkte, Wien, 1986.

Bös, D., "Gedanken zum Subventionsbegriff in den Wirtschaftswissenschaften", in Wenger (1973B), S.43-55.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Neunter Subventionsbericht, Bonn, 1983.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zehnter Subventionsbericht, Bonn, 1985.

Chaloupek, G., "Vom Fine tuning zum Disziplinierungsmittel - Zu einigen Aspekten der Reform des Haushaltsrechts", Wirtschaftspolitische Blätter, 1984, 31(4), S.463-467.

Czerny, M., "Neugestaltung der öffentlichen Wohnbauförderung in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1985, 58(10), S.605-624.

Ederer, B., Goldmann, W., "Steuerliche Investitionsförderung - ein Mittel zur Strukturpolitik", Wirtschaft und Gesellschaft, 1981, 7(2), S.109-126.

Eidgenössische Finanzverwaltung, "Bundessubventionen 1984", Separatabzug aus der Zeitschrift "Die Volkswirtschaft", Bern, 1985.

Fremuth, W., "Die politische Kontrolle der Subventionsverwaltung", in Wenger (1973B), S.305-336.

Fried, J., "Government Loan and Guarantee Programs", Federal Reserve Bank of St.Louis Review, 1983, 65(10), S.22-30.

Fuest, W., "Subventionen - Problematik und Begrenzungsmöglichkeiten", Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 1985, (132), Deutscher Instituts-Verlag, Köln, 1985.

Gerken, E., Jüttemeier, K.H., Schatz, K.W., Schmidt, K.D., "Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau", Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 1985, (113/114).

Gröbner, B.F., Subventionen, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1983.

Haas, E., "Die steuerliche Investitionsförderung in Österreich 1965-1975", Quartalshefte der Girozentrale, 1980, 15(2), S.71-86.

Hansmeyer, K.H., "Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument", in Hansmeyer, K.H. (Hrsg.), Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 1963, S.9-32.

Hansmeyer, K.H., "Transferzahlungen an Unternehmungen (Subventionen)", in Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3.Auflage, Band 1, J.C.B.Mohr, Tübingen, 1977, S.959-996.

Houthakker, H.S., "Statement", in U.S. Congress - Joint Economic Committee (1972B), S.12ff.

Hummel, M., "Beschäftigungswunder durch Subventionsabbau?", Ifo-Schnelldienst, 1985, 38(34-35), S.3-4.

Jüttemeier, K.H., Deutsche Subventionspolitik in Zahlen: 1973-1983, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1984.

Jüttemeier, K.H., Lammers, K., "Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland", Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 1979, (63/64).

Kager, M., Kepplinger, H., Investitionsförderung in Österreich, Orac, Wien, 1981.

Kitzmantel, E., "Steuerliche Investitionsförderung in Österreich - Umfang und Wirkung", Gelbe Briefe des Instituts für Finanzwissenschaft und Steuerrecht, 1986, (145), Wien.

Kotzaurek, O., "Grundgedanken zur Haushaltsrechtsreform", Wirtschaftspolitische Blätter, 1984, 31(4), S.405-412.

Lehner, G., Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden, in der Schweiz und in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1979.

Lehner, G., "Die Ausgaben zur Wirtschaftsförderung", in Lehner - Socher (1982), S.79-89.

Lehner, G., "Staat und wirtschaftlicher Strukturwandel", Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1984, Band V, WIFO, Wien, 1985, S.53-94.

Lehner, G., Socher, K. (Hrsg.), Ausgabenintensität öffentlicher Aufgaben, Signum, Wien, 1982.

Molitor, B., "Subventionen - Ärgernis in der Marktwirtschaft", Wirtschaftsdienst, 1984, 63(3), S.117-121.

Mooslechner, P., "Der Staat als Bankier - Bemerkungen zur Finanzierungsfunktion des öffentlichen Sektors in Österreich", Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 1981, 22(4), S.279-294.

Mooslechner, P., "Sektorale Geldvermögensbildung und Außenfinanzierung in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1984, 57(7), S.417-432.

O'Brien, J.M., "On the Incidence of Selective Credit and Related Policies in a Multi-Asset Framework", Journal of Finance, 1977, 32(5), S.1539-1556.

OECD, Transparency for Positive Adjustment - Identifying and Evaluating Government Intervention, Paris, 1983.

OECD, Tax Expenditures - A Review of the Issues and Country Practices, Paris, 1984.

Österreichisches Statistisches Zentralamt, "Österreichs Volkseinkommen 1970-1980", Beiträge zur Österreichischen Statistik, 1982, (635).

Österreichisches Statistisches Zentralamt, "Österreichs Volkseinkommen 1983 - Mit Langzeitreihen 1954-1983", Beiträge zur österreichischen Statistik, 1985, (751).

Prest, A.R., "How Much Subsidy?", IEA Research Monographs, 1974, (32), London.

Rill, H.P., "Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung", in Korinek, K. (Hrsg.), Beiträge zum Wirtschaftsrecht - Festschrift für Karl Wenger zum 60. Geburtstag, Orac, Wien, 1983, S.57-100.

Roman, J.-C., "Treatment of Subsidies in National Accounts", Review of Income and Wealth, 1985, 31(3), S.39-61.

Ruppe, H.G., "Steuerbegünstigungen als Subventionen?", in Wenger (1973B), S. 57-86.

Saunders, P., Klau F., "The Role of the Public Sector", OECD Economic Studies, 1985, (4).

Schwab, W., "Die Kontrolle der Subventionsvergabe durch den österreichischen Rechnungshof", Das öffentliche Haushaltswesen, 1985, 26(1-2), S.92-112.

Seidel, H., "Die Stabilisierungsfunktion der Budgetpolitik: Gestern - Heute - Morgen", Quartalshefte der Girozentrale, 1984/85, 19/20(4/1), S.9-21.

Senti, R., "Subventionen und Gegenmaßnahmen in der geltenden Welthandelsordnung", Außenwirtschaft, 1983, 38(1), S.21-38.

Shoup, C.S., "Statement", in U.S. Congress - Joint Economic Committee (1972B), S.4ff.

Speich, G., "Der lineare Abbau von Subventionen - Kritische Anmerkungen zur sogenannten Rasenmähermethode", Deutsche Steuer-Zeitung, 1984, 72(5), S.107-111.

Stankovsky, J., "Bedeutung, Mittelbedarf und Kosten der Exportförderung in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1983, 56(8), S.517-528.

Stille, F., "Subventionen in den USA - Versuch einer Quantifizierung und eines Vergleichs mit der Bundesrepublik Deutschland", DIW-Vierteljahresshefte, 1985, 54(1), S.5-20.

Stille, F., Teichmann, D., "Subventionspolitik - Bestandsaufnahme und Bewertung", DIW-Wochenbericht, 1984, 51(20), S.231-239.

Streißler, E., "Investment Stimulation and the Hierarchy of Individual Plans", in Schmitz, W. (Hrsg.), Convertability, Multilateralism and Freedom, Springer, Wien-New York, 1972, S.49-65.

Sucharipa, E., "Tatbestand und Rechtsfolgen der Subventionierung aus völkerrechtlicher Sicht", in Wenger (1973B), S.393-418.

Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, WIFO-Gutachten, Wien, 1985.

Thormälen, T., "Wende der Subventionspolitik des Bundes", Wirtschaftsdienst, 1985, 65(10), S.516-524.

Timm, H., "Steuervergünstigungen und Transferzahlungen als Instrumente der staatlichen Allokations- und Stabilitätspolitik - Ein kritischer Vergleich", in Duwendag, D., Siebert, H. (Hrsg.), Politik und Markt - Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Gustav Fischer, Stuttgart-New York, 1980, S.237-257.

Trebilcock, M.J., Hartle, D.G., Prichard, R.S., Dewees, D.N., The Choice of Governing Instrument, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, 1982.

United Nations, "A System of National Accounts", Studies in Methods, Series F, No.2, Rev.3, New York, 1968.

U.S. Congress - Joint Economic Committee (1972A), The Economics of Federal Subsidy Programs - A Staff Study, U.S. Government Printing Office, Washington, 1972.

U.S. Congress - Joint Economic Committee (1972B), Hearings before the Subcommittee on Priorities and Economy in Government, U.S. Government Printing Office, Washington, 1972.

Volk, E., "Zur empirischen Forschung auf dem Gebiet der Investitionsförderung in Österreich", Wirtschaft und Gesellschaft, 1981, 7(3), S.347-363.

Wenger, K. (1973A), "Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffs", in Wenger (1973B), S.15-42.

Wenger, K. (Gesamtredaktion) (1973B), Förderungsverwaltung, Springer, Wien-New York, 1973.

Wösendorfer, J., Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungs-gesetz, Veröffentlichung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarkt-politik, 1980, (27), Linz.

Zimmermann, H., "Subventionsberichterstattung und Erfolgskontrolle", Finanzarchiv, 1985, N.F. 43(1), S.86-105.





## 11. Fußnoten

1) Vgl. beispielsweise Lehner (1982) zur Wirtschaftsförderung, Wösendorfer (1980) zur Arbeitsmarktförderung, Volk (1982) zur steuerlichen und Szopo - Aiginger - Lehner (1985) zur direkten Investitionsförderung sowie Czerny (1985) zur Wohnbauförderung.

2) In Österreich beschäftigte sich die rechtswissenschaftliche Diskussion lange Zeit vor allem mit dem Problem, ob die Privatwirtschaftsverwaltung des öffentlichen Sektors, in deren Rahmen ein beträchtlicher Teil der Förderungen fällt, dem Legalitätsprinzip des Art.18 Abs.1 Bundesverfassungsgesetz unterliegt. Sowohl in der Rechtslehre als auch in der Rechtsprechung herrscht diesbezüglich kein Konsens. Aus ökonomischer Sicht wird man die Ausweitung der Leistungs- und Vorsorgeverwaltung allerdings nicht nur - so wie in den Rechtswissenschaften - als vielzitierte "Flucht des Staates ins Privatrecht" sehen, sondern auch als Zeichen dafür, daß das Hoheitsrecht den wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten im modernen Wohlfahrtsstaat nicht gerecht wird. Im übrigen gibt es selbst dann Möglichkeiten, den öffentlichen Sektor als Privatrechtsträger rechtlich zu binden, wenn das Legalitätsprinzip nicht gilt (vgl. dazu vor allem Rill, 1983). Eine Möglichkeit ist der Beschluß sogenannter Selbstbindungs- oder Statutargesetze; im Förderungsbereich wurde dieser Weg ansatzweise durch die "Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln" (Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, 136/1977 und 237/1983, herausgegeben vom Bundesministerium für Finanzen) beschritten.

3) In Österreich wurde diese Frage vor allem im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Instrumente in der direkten Investitionsförderung erörtert. Ein zentrales Argument, das von den Anhängern steuerlicher Förderungen ins Treffen geführt wurde, war der mit dieser Förderungsart verbundene Rechtsanspruch des Empfängers (bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen).

4) Auch die Schweiz, die in diesem Zusammenhang häufig angeführt wird, ist kein wirklich treffendes Beispiel. Dort gelang es zwar seit Anfang der achtziger Jahre das Wachstum der Subventionen zu bremsen, das ursprüngliche Ziel, die Subventionen jährlich um jeweils 10% zu kürzen, wurde jedoch deshalb nicht erreicht, weil die Einsparungen durch neue Förderungen mehr als kompensiert wurden (vgl. Gerken - Jüttemeier - Schatz - Schmidt, 1985, S.43ff).

5) Diese Aufzählung ist sicherlich nicht streng logisch - so müßte etwa die Gewährung begünstigter Kredite den Verbilligungssubventionen zugerechnet werden -, sondern orientiert sich an institutionellen Gesichtspunkten.

6) Ein Beispiel dafür sind etwa Pauschalierungen im Einkommensteuerrecht.

7) Aber selbst im Rahmen des Finanzausgleichs gibt es Transfers, die sich im Hinblick auf ihre ökonomischen Wirkungen von Förderungen an den privaten Sektor wenig unterscheiden, wie z.B. die Zweckzuschüsse des Bundes an Gemeinden zur Förderung des Fremdenverkehrs.

8) In anderer Form wurde ein Subventionsbericht bereits im Jahr 1969 dem Parlament vorgelegt. Die Behandlung dieses Berichts wurde - zur Klärung des zugrundeliegenden Subventionsbegriffs - zunächst verschoben und erfolgte, da inzwischen die Legislaturperiode ausgelaufen war, auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht; vgl. dazu den Subventionsbericht des Jahres 1970, S.1.

9) Diese und die im folgenden zitierten Definitionen sind zu Beginn der jährlichen Subventionsberichte der österreichischen Bundesregierung zu finden.

10) Unterschiede bestanden in der Vergangenheit vor allem bei der Erfassung einiger Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs sowie der Überweisungen des Bundes an die Straßenbau-Sondergesellschaften.

11) Zu den Sozialleistungen und damit nicht zu den Subventionen zählen auch die Bezugs- und Pensionsvorschüsse an öffentlich Bedienstete.

12) Zu den Subventionen zählen hingegen:

- Geldzuwendungen des Bundes an Gebietskörperschaften dann, wenn diese außerhalb ihres Pflichtaufgabenbereichs im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung oder als "Subventionsvermittler" für den Bund tätig werden,

- Darlehen des Bundes an Gebietskörperschaften,

- Geldzuwendungen des Bundes an öffentlich-rechtliche Körperschaften, die keine Gebietskörperschaften sind.

13) Die einzelnen Subventionen werden in allen jenen Fällen nicht erfaßt, in denen die Förderungen über eine ausgelagerte Stelle vergeben werden (z.B. über die BÜRGES, die FGG u.a.); in diesen Fällen werden nur die Zahlungen des Bundes an die Förderstelle erfaßt.

14) In Verbindung damit stellt sich auch das Problem, wer als Empfänger der Preisausgleiche angesehen wird - der Unternehmenssektor (also landwirtschaftliche Erzeugungs- und Verarbeitungsbetriebe) oder die privaten Haushalte. Tatsächlich wurden bis 1979 im Subventionsbericht die Ausgaben im Budgetkapitel 62 ("Preisausgleiche") auf die Aufgabenbereiche 22 und 34 verteilt und teilweise den Haushalten zugerechnet, mit dem Hinweis, daß es neben einer Förderung der Land- und Forstwirtschaft auch um "versorgungs- und marktpolitische Aufgaben" ginge.

15) Beispiele dafür sind die Zahlungen des Bundes an die Straßenbau-Sondergesellschaften (diese Zahlungen wurden nur in den Jahren 1972 bis 1975 als Subventionen verbucht) oder die Zahlungen des Bundes an die Österreichische Fremdenverkehrswerbung (sie werden seit 1978 nicht mehr

als Subventionen verbucht, da es sich dabei um Mitgliedsbeiträge zu einem Verein handelt, die formal keine Förderungsausgaben sondern Aufwendungen darstellen).

16) So wurde die Treibstoffverbilligung für die Landwirtschaft 1975 von Direktzuschüssen auf Steuerbefreiungen umgestellt und scheint daher seither nicht mehr bei den direkten Subventionen auf (allerdings wird sie seit 1978 bei den indirekten Subventionen erfaßt).

17) Das gilt im übrigen auch für die Subventionen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung, die in den vergangenen Jahren eine der quantitativ bedeutendsten Förderungseinrichtungen geworden ist.

18) Eine nützliche Information wäre es in diesem Zusammenhang, wenn der Subventionsbericht - wie jener in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 1983, S.318ff) - ein Verzeichnis aller gerade abgeschlossenen, laufenden und geplanten Forschungsarbeiten enthielte, in denen Subventionen und ihre Wirkungen untersucht werden. Es spricht einiges dafür, daß sich die Zahl solcher Forschungsvorhaben mittelfristig laufend erhöhen wird.

19) Zu den konzeptionellen Problemen der Erfassung von Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vgl. z.B. Prest (1974, S.12ff) sowie Roman (1985).

20) Zum Teil werden jedoch auch Investitionsförderungen in Form einmaliger Zuschüsse (wie etwa im Rahmen der Prämienaktionen der BÜRGES für den Fremdenverkehr) als Subventionen erfaßt.

21) Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht die Treibstoffverbilligung für landwirtschaftliche Betriebe dar. Diese Aktion wurde 1975 formal von direkten Zuschüssen auf Steuervergütungen umgestellt. Dennoch wird sie in der VGR bei den Subventionen erfaßt, und zwar in folgender Form: Die Treibstoffverbilligung wird zu den Subventionen der Land- und Forstwirtschaft-

schaft gerechnet, gleichzeitig werden jedoch die Subventionen an alle anderen Sektoren - die sozusagen über eine erhöhte Mineralölsteuer diese Subvention an die Landwirtschaft finanzieren - um den entsprechenden Betrag vermindert. Das Gesamtvolumen der Subventionen ändert sich somit dadurch nicht.

22) So kommt beispielsweise Stille (1985) zu dem Ergebnis, daß laut VGR die Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland (gemessen am BIP) etwa fünfmal so hoch sind wie in den Vereinigten Staaten; umgekehrt werden andere Förderungsinstrumente (begünstigte Darlehen sowie Steuerbegünstigungen) in der Bundesrepublik in geringerem Maße eingesetzt, was darauf hindeutet, daß - in diesem konkreten Fall - die VGR ein verzerrtes Bild der Subventionspolitiken liefert.

23) Zur Zuordnung der Subventionen vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1982, S.100). Auf jeden Fall fehlerhaft ist dabei die Zuordnung der Zuschüsse gemäß Gewerbestrukturverbesserungsgesetz sowie anderer BÜRGES-Förderungen (Kleingewerbekreditaktion, "Existenzgründungsaktion"), die ausschließlich der Sachgüterproduktion zugerechnet werden, obwohl sie in erheblichem Umfang auch anderen Sektoren (Fremdenverkehr, Verkehr, Handel) zugute kommen.

24) Dieses Problem wird in der Praxis der VGR offensichtlich uneinheitlich gelöst. So werden die Zinsenzuschüsse im "Grünen Plan" nicht der Land- und Forstwirtschaft, sondern dem Sektor "Vermögensverwaltung" zugerechnet; umgekehrt werden jedoch die Zuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz und einige andere Förderungen, die ebenfalls die Fremdfinanzierung begünstigen, der Sachgüterproduktion (und nicht der Vermögensverwaltung) zugerechnet.

25) Im wesentlichen wurden folgende das Volumen der direkten Förderungen beeinflussende Korrekturen vorgenommen: Abgezogen wurden die Zahlungen an die Straßenbau-Sondergesellschaften (1972 bis 1975) und an die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände im Rahmen des Krankenanstaltenfinan-

zierungsgesetzes (1973 bis 1977); addiert wurden die Zahlungen des Bundes im Zusammenhang mit der Errichtung des Allgemeinen Krankenhauses in Wien (1970 bis 1976) und die Zahlungen an die Österreichische Fremdenverkehrswerbung (1978 bis 1984).

26) Das Wachstum der Subventionen wird allerdings dadurch etwas unterschätzt, daß eine umfangreiche Förderungsaktion - die Treibstoffverbilligung für die Landwirtschaft - seit 1975 nicht mehr als direkte Subvention, sondern in Form einer Steuererstattung gewährt wird. Der Umfang dieser Aktion stieg von rund 1/2 Mrd.S 1975 auf fast 1 Mrd.S 1984.

27) Der Anteil der Subventionen an den gesamten Budgetausgaben hat hingegen einen signifikant fallenden Trend. Dies ergibt sich aufgrund des seit Mitte der siebziger Jahre stark steigenden Finanzschuldenaufwands, sodaß diese Quote für eine Beurteilung der Förderungspolitik wenig geeignet ist.

28) Die Zunahme der Subventionen im Jahr 1975 wird aufgrund der in Fußnote 26 angeführten Umstellung unterschätzt.

29) Um Mißverständnisse zu vermeiden, muß jedoch der Begriff "Bundesfonds" in diesem Zusammenhang erläutert werden. Es handelt sich dabei ausschließlich um öffentlich-rechtliche Fonds, die laufende Transfers vergeben, also insbesondere um solche, die im Agrarbereich wirken. Jene öffentlich-rechtlichen Fonds, die Darlehen gewähren oder Kapitaltransfers vergeben, sind in diesen Zahlen ebensowenig erfaßt wie Förderungsfonds, die privatrechtlich organisiert sind.

30) Die VGR-Subventionen wurden allerdings insofern korrigiert, als die Ersätze der Österreichischen Postsparkasse an den Bund (gemäß § 7 Abs.4 Postsparkassengesetz 1969) entgegen der VGR-Praxis nicht als subventionsmindernd erfaßt wurden.

31) Der zeitliche Verlauf der Subventionen wird allerdings in den Jahren 1974 und 1975 durch die Anlagenentlastung im Zusammenhang mit der Einführung der Mehrwertsteuer verzerrt. Ohne Anlagenentlastung wären die Subventionen in diesen beiden Jahren um fast 1 1/2 Mrd.S bzw. fast 1/2 Mrd.S geringer.

32) Für den Milchwirtschaftsfonds trifft dies erst seit Mitte der siebziger Jahre zu. Zuvor (bis 1974) deckte der Bund die Abgänge des Fonds im Ausmaß von fast 1/2 Mrd.S jährlich.

33) Nicht subventionsmindernd sind hingegen die Einnahmen im Kapitel 62 aufgrund von Importausgleichsbeiträgen, da sie (vermutlich) von den Konsumenten getragen werden und den inländischen Produzenten bzw. unter Umständen dem inländischen Handel zugute kommen.

34) Das Wachstum der Gemeindeförderungen in der letzten Teilperiode wird allerdings überhöht ausgewiesen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß in Wien im Jahr 1980 das Rechnungswesen umgestellt wurde, wodurch es zu einem statistischen Niveausprung bei den Förderungen kam, dessen genauer Umfang sich nicht bestimmen läßt.

35) Die im Subventionsbericht ausgewiesenen Daten mußten allerdings korrigiert werden. Im Subventionsbericht wurden die Preisausgleiche bis einschließlich 1979 in bestimmter Weise auf den Unternehmenssektor, die privaten Haushalte (einschließlich nicht auf Gewinn berechnete Institutionen) und die Träger öffentlichen Rechts aufgeteilt. Außerdem wurden sie zum Teil dem Aufgabenbereich 22 (Soziale Wohlfahrt) und zum Teil dem Aufgabenbereich 34 (Land- und Forstwirtschaft) zugeordnet. Ausschlaggebend für diese mehr oder weniger gleichmäßige Verteilung war der Umstand, daß die Preisausgleiche sowohl als Subvention der Produzenten als auch als Subvention der Konsumenten angesehen wurden. Erst seit 1980 werden die Preisausgleiche einheitlich den Unternehmen und dem Aufgabenbereich 34 zugerechnet. In den vorliegenden Berechnungen wurde dieser



zuletzt angewendete Zurechnungsmodus auf die gesamte Periode ausgeweitet, um die statistisch und institutionell bedingten Brüche in den Zeitreihen auszuschalten.

36) Der ausschließlichen Zuordnung der Arbeitsmarktförderung zum Aufgabenbereich 22 (Soziale Wohlfahrt) läßt sich allerdings entgegenhalten, daß im Rahmen der Arbeitsmarktförderung auch Unternehmen direkt Unterstützungen erhalten, z.B. für Sanierungen und als Investitionsförderung. Es wäre daher auch vertretbar, diese Förderungen dem Aufgabenbereich 36 (Industrie und Gewerbe) zuzurechnen bzw., so wie Lehner (1982), sie zusammen mit den Förderungen in den Aufgabenbereichen 34, 36 und 38 zur "Wirtschaftsförderung" zusammenzufassen.

37) Der geringe Anteil des Aufgabenbereichs Kunst hängt jedoch - dies sei in Erinnerung gerufen - damit zusammen, daß im Subventionsbericht die Defizite der Bundesbetriebe bzw. deren budgetäre Deckung nicht als Subventionen gelten.

38) Es mußten allerdings auch die ausgewiesenen Subventionsdaten geringfügig korrigiert werden, und zwar in jenen Fällen, in denen die staatlichen Förderungen unabhängig von allen konzeptionellen Überlegungen ganz offensichtlich falsch zugeordnet wurden, wie etwa bei den Zuschüssen im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz oder bei den bereits erwähnten Ersätzen der Österreichischen Postsparkasse an den Bund (vgl. Fußnote 30).

39) Es wurden folgende Korrekturen vorgenommen:

- Die Ausgaben für Preisausgleiche wurden nur in dem Maße berücksichtigt, in dem sie die zweckgebundenen Einnahmen der Kapitel 52 und 62, ausgenommen die Importausgleiche, überstiegen.
- Die Ausgaben des Milchwirtschafts- und des Getreidewirtschaftsfonds wurden nicht zu den Subventionen gerechnet bzw. beim Milchwirtschaftsfonds bis 1974 nur im Umfang der Abgangsdeckung durch den Bund.

- Die Preisausgleiche wurden durchwegs dem Sektor "Land- und Forstwirtschaft" zugerechnet.
- Die Zinsenzuschüsse im Rahmen des Grünen Plans wurden ausschließlich dem Sektor "Land und Fortswirtschaft" zugerechnet.
- Die Transfers der Kreditunternehmen an den Bund wurden der Sachgüterproduktion zugerechnet.

40) Die hier berechneten Subventionsgrade sind geringfügig nach oben verzerrt, da die Subventionen (mit negativen Vorzeichen) auch im Nenner stehen.

41) In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß jede Änderung bei den Subventionen eine entsprechende Änderung bei den BIP-Beiträgen der Industrien nach sich zieht.

42) Vgl. Jüttemeier (1984) für die Bundesrepublik Deutschland, Eidgenössische Finanzverwaltung (1985) für die Schweiz, Stille (1985) für die Bundesrepublik Deutschland und die USA.

43) Die negativen Vorzeichen bei einigen Sektoren kommen dadurch zustande, daß die laufenden Transfers von Finanzinstitutionen und sonstigen Unternehmen sowie die (impliziten) Beiträge der nichtagrarischen Sektoren zur Finanzierung der Mineralölverbilligung für die Landwirtschaft nach bestimmten Schlüsseln auf die einzelnen Sektoren aufgeteilt werden.

44) Es handelte sich dabei um die bereits im Abschnitt 4 erwähnten Förderungen in Form der "Entwicklungsmilliarde" in den Jahren 1973 und 1974 sowie um die Förderungen der Betriebsansiedlung von General Motors und BMW.

45) Diese Faktoren sowie die relative Kürze des Beobachtungszeitraums erschweren auch formale Tests der Hypothese, daß Subventionen ein

besonders flexibles wirtschaftspolitisches Instrument sind. Zwar ergibt eine Regressionsanalyse, daß die Elastizität der Subventionen in bezug auf die Staatsausgaben (vermindert um den Finanzschuldenaufwand bzw. alternativ um Finanzschulden- und Personalaufwand) in der untersuchten Periode größer als 1 war, doch war dieses Ergebnis statistisch praktisch nicht signifikant.

46) Damit soll aber nicht zum Ausdruck gebracht werden, daß die bestehenden Förderungsinstitutionen und die Abwicklung der beschriebenen Prozesse nicht verbesserungsbedürftig sind.

47) Außer in den im Text angeführten Aufgabenbereichen wies die Subventionsintensität noch in folgenden Bereichen einen zwar nicht sehr kräftigen, aber signifikanten Trend auf (Signifikanzniveau: 0,05): "Erziehung und Unterricht" sowie "Landesverteidigung" (beide fallend), "Sonstiger Verkehr" und "Energiewirtschaft" (steigend).

48) Der Aufgabenbereich 23 ("Wohnbau") fällt allerdings bei den Ausgaben des Bundes kaum ins Gewicht, da der überwiegende Teil der eigentlichen Wohnbauförderung durch die Zuweisung der gesetzlich für diesen Zweck vorgesehenen Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer an die entsprechenden Förderungseinrichtungen erfolgt. Bei den Bundesausgaben in diesem Bereich handelt es sich neben den Subventionen (vor allem Darlehen zur Finanzierung von Wohnungen für Bundesbedienstete) vorwiegend um Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs, die ebenfalls mit der Wohnbauförderung in Zusammenhang stehen.

49) Dies wurde allerdings durch die Änderung des Bundesministerien-gesetzes im Herbst 1984 weitgehend rückgängig gemacht. Dabei gingen die Kompetenzen des Bundeskanzleramtes im Bereich der Entwicklungshilfe auf das Außenministerium und die Wirtschaftsförderungskompetenzen auf das Ministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr über.

50) Es handelt sich dabei vor allem um die Kosten für die Zinsenstützungsaktion 1978 und die Förderungen für General Motors und BMW. Künftig wird der Wegfall dieser Positionen zumindest teilweise durch die Kosten für die Top-Aktionen wettgemacht.

51) Die Subventionen laut Subventionsbericht umfassen die Darlehen sowie Teile der Kapital- und der laufenden Transfers; überdies enthalten sie mit den Transfers an Träger öffentlichen Rechts und mit den laufenden Transfers an Haushalte und Institutionen ohne Erwerbscharakter Ausgaben, die in den Finanzierungsausgaben in der vorliegenden Abgrenzung nicht enthalten sind (vor allem zur Vermeidung von Doppelzählungen). Die VGR-Subventionen decken sich großteils mit den laufenden Transfers an Unternehmen; Differenzen ergeben sich vor allem durch die unterschiedliche Erfassung der Bundesbetriebe.

52) Zumindst auf Bundesebene entspricht die Struktur der Finanzierungsausgaben der Forderung von Seidel (1984/85, S.15), daß der Staat eher Zinsenzuschüsse zu Bankkrediten statt Direktkredite gewähren sollte ("Die Rolle des Finanzintermediärs steht der öffentlichen Hand dann schlecht an, wenn sich die Kreditunternehmungen darüber beklagen, daß ihre Portefeuilles voll mit Staatstiteln sind und erstklassige Kunden aus der Wirtschaft günstigere Konditionen erzielen als der Staat"). Umgekehrt bewirkt gerade dieser Effekt - das vermehrte Angebot an Staatstiteln -, daß Direktkredite des Staates expansiver wirken als Zinsstützungen, wie Fried (1983) gezeigt hat.

53) O'Brien (1977) zeigt in einem Gleichgewichtstheoretischen Modell mit mehreren Aktiva-Märkten, daß sich die Wirkung staatlicher Interventionen a) auf den Zinssatz einer geförderten Finanzierungsform mit partialanalytischen Ansätzen betraglich nicht abschätzen läßt und b) auf die Zinssätze nichtgeförderter Finanzierungsformen a priori weder im Hinblick auf das Vorzeichen (zinssatzsenkend oder -erhöhend) noch betraglich abschätzen läßt.

54) Die Außenfinanzierung eines Sektors ist definiert als seine zusätzliche (Netto-)Verschuldung, somit sein Nettoaufbau von Verbindlichkeiten gegenüber anderen Sektoren. Der Außenfinanzierung eines Sektors steht notwendigerweise eine Geldvermögensbildung anderer Sektoren gegenüber (vgl. dazu Mosslechner, 1984, S.417ff).

55) Vgl. zu den Haftungsübernahmen des Bundes die ausführliche Darstellung in Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1982).

56) Beide Phänomene - der Mangel an Risikokapitalmärkten und das hohe Ausmaß an Intermediatisierung - wurden erst jüngst vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1986, S.105) (wieder) behandelt.

57) Generell sind nur jene Bewertungsregeln als Begünstigungen aufzufassen, die eine Bewertung unter jenem Wert ermöglichen, der sich aus dem Niederstwertprinzip ergibt.

58) Dies ist auch zu beachten, wenn man die im Subventionsbericht erfaßten Steuerbegünstigungen mit den Direktsubventionen vergleicht. Während bei den steuerlichen Förderungen auch jene der anderen Gebietskörperschaften erfaßt sind - außer den Begünstigungen bei den Länder- und Gemeindeabgaben -, enthalten die direkten Förderungen ausschließlich solche des Bundes.

59) Vgl. dazu Lehner (1979), Bauer (1981) und Kitzmantel (1986). Kitzmantel weist darauf hin, daß die Scheingewinnproblematik bereits durch die Normalabschreibung zum Teil kompensiert wird (bzw. bei niedrigen Inflationsraten überkompensiert wird), da die der AfA zugrunde gelegte steuerliche Lebensdauer vermutlich unter der wirtschaftlichen Lebensdauer der Anlagegüter liegt.

60) Unter diesem Gesichtspunkt müßte allerdings auch der Arbeitnehmerabsetzbetrag im Subventionsbericht als steuerliche Förderung erfaßt werden.

61) Zu den Argumenten pro und contra direkte bzw. indirekte Förderung vgl. unter (vielen) anderen Streißler (1972), Ruppe (1973), Timm (1980), Bauer (1981), Ederer - Goldmann (1981), Kager - Kepplinger (1981) und OECD (1984).

62) Vgl. Haas (1980), Volk (1981) und Kitzmantel (1986) zur steuerlichen Investitionsförderung, Szopo - Aiginger - Lehner (1985) zur Direktförderung und Kager - Kepplinger (1981) zu beiden Arten der Förderung.

63) Die Berechnungen beruhen - im Anschluß an Volk (1981) - auf folgenden Annahmen über die Abschreibungsdauer: 10 Jahre für bewegliche Anlagegüter, 33 Jahre für unbewegliche Anlagegüter. Diese Annahmen stellen sicherlich eine Obergrenze dar, mit der Konsequenz, daß der vorzeitigen AfA ein Förderungselement zugeschrieben wird, das eigentlich der steuerlichen Normalabschreibung zuzurechnen ist (sofern diese rascher als die ökonomische Abschreibung erfolgt).

64) Dies gilt nur im Durchschnitt; in der Mehrzahl der Fälle dürften Investitionen sowohl direkt als auch indirekt gefördert werden, sodaß der gleiche Steuersatz angewendet wird.

65) Allerdings werden bei beiden Förderungsarten die geförderten Investitionsvolumen unterschätzt: bei den indirekten Förderungen weil es sich um freiwillige Meldungen handelt und eine gewisse Untererfassung wahrscheinlich ist (Kitzmantel, 1986), und bei den direkten Förderungen weil in der zugrundeliegenden Arbeit von Szopo - Aiginger - Lehner (1985) nicht alle Förderungenaktionen und -bereiche erfaßt sind.

66) Vgl. Abschnitt 3, Fußnote 15.

67) Diese Zahlen beziehen sich nur auf den Bundesanteil an den Steuerbegünstigungen und an den Abgaben (vgl. Übersicht 17).

68) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1985, Anlage 3), wo die Steuerbegünstigungen aufgezählt sind, die bis zum Sechsten Subventionsbericht als Subventionen galten. Beispiele sind etwa der Weihnachtsfreibetrag für Arbeitnehmer, die Pauschalierung der Lohnsteuer bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen, Sonderausgabenregelung für Kirchenbeiträge sowie eine Reihe von Regelungen, die auch in Österreich nicht als Subvention erfaßt werden, wie etwa der Sonderausgabenabzug für Beiträge zur gesetzlichen Pensionsversicherung, verschiedene Freibeträge für bestimmte Berufsgruppen u.a. Durch diese Umstellung dürfte nach einer Schätzung von Speich (1984, S.109), das ausgewiesene Volumen steuerlicher Begünstigungen um rund 30% verringert worden sein.

69) Zu diesen Phänomenen gibt es eine umfangreiche ökonomische Literatur; vgl. z.B. den knappen Überblick in Trebilcock - Prichard - Hartle - Dewees (1982, Kap.2).

70) Lineare Subventionskürzungen sind in der Schweiz allerdings kein Novum, sondern lassen sich bis in die dreißiger Jahre zurückverfolgen. Eine Darstellung und wohlwollende Beurteilung der Erfahrungen in der Schweiz findet sich bei Gerken - Jüttemeier - Schatz - Schmidt (1985, S.43ff).

71) In den Vereinigten Staaten beispielsweise dominieren Vorschläge, die solche Gremien auf parlamentarischer Ebene einrichten möchten (vgl. z.B. Shoup, 1972, sowie Houthakker, 1972), in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich denkt man offenbar eher an Gremien unabhängiger Experten sowie an die Rechnungshöfe (vgl. z.B. Gerken - Jüttemeier - Schatz - Schmidt, 1985, S.48ff, Albrecht - Thormählen, 1985, S.98ff, Schwab, 1985).

72) Davon zu unterscheiden sind jene Verrechtlichungsvorschläge, die die diskretionäre Komponente der Förderungspolitik kritisieren und daher einen Rechtsanspruch auf Förderungen verankern wollen.

73) Der "Subventionskodex" wurde 1980 auch von Österreich unterzeichnet; vgl. "Übereinkommen zur Auslegung und Anwendung der Artikel VI, XVI und XXIII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens samt Anhang und Anmerkungen", BGBl. 1980/326.

74) Nicht berücksichtigt werden dabei die Transfers der Sozialversicherungsträger an die Unternehmen aufgrund des Entgeltfortzahlungsgesetzes. Sie werden zwar aufgrund der VGR-Systematik als Subventionen erfaßt, ihrem Charakter nach handelt es sich jedoch um Sozialausgaben.

75) Die Zuordnung der Maßnahmen für die Verstaatlichte Wirtschaft zu den Subventionen ist methodisch ein schwieriges Problem. Im wesentlichen geht es dabei darum, Zahlungen im Rahmen der Eigentümerfunktion des Staates, die betriebswirtschaftlich notwendig erscheinen, von jenen Mittelzuführungen zu trennen, zu denen ein privater Unternehmer nicht bereit wäre. (Es geht dabei nur um die Ausgaben für die Verstaatlichte Wirtschaft im Kapitel 54; Ausgaben, die nicht im Rahmen der Eigentümerfunktion außerhalb des Kapitels 54 erfolgen, werden im Prinzip ohnehin bei den Subventionen erfaßt.) Solche Subventionen im Rahmen des Kapitels 54 dürften erst seit 1982 in größerem Umfang budgetär wirksam sein. 1983 erreichten sie jedoch bereits 1 Mrd.S (Ersatz an ÖIAG und Leistungen für die Österreichische Länderbank AG im Ansatz 1/54848) und im Bundesvoranschlag 1986 sind sie bereits mit über 4 Mrd.S veranschlagt (zu den angeführten Positionen kommen noch Leistungen an die Creditanstalt-Bankverein sowie eine Kapitalerhöhung bei der ÖIAG).

76) So betragen die Direktsubventionen an private Haushalte und nicht gewinnorientierte Institutionen im Jahr 1984 nur 2,4 Mrd.S, wovon allerdings etwa die Hälfte auf die beiden Positionen "Zuschüsse für den Schutzwasserbau" und "Arbeitsmarktförderung" entfiel. Auf die angeführten künstlerischen u.a. Subventionen entfiel daher nur etwas mehr als 1 Mrd.S.



77) Längerfristig hätte eine aufkommensneutrale Steuerreform im skizzierten Sinn - also Streichung von Steuerbegünstigungen mit gleichzeitiger Tarifsenkung - sogar ein langsames Wachstum der Steuereinnahmen zur Folge, wenn man unterstellt, daß derzeit nicht alle Begünstigungen (Freibeträge, Freigrenzen u.a.) entsprechend dem nominellen Wirtschaftswachstum angepaßt werden.



Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Gemeinnütziger Verein "Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung", Wien 3, Arsenal, Objekt 20.  
Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91. Tel. 78 26 01-0 Serie. Chefredakteur: Dr.Helmut Kramer. Vorstand: Präsident: Rudolf Sallinger, Vizepräsidenten: Adolf Czettel, Dr.Theodor Pütz, Geschäftsführer: Dr.Helmut Kramer.

Satz und Druck: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Hektographierte Vervielfältigung. Dieses WIFO-Gutachten kann gegen einen Druckkostenbeitrag von S 280,- bezogen werden.